



Thèse

2011

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Fischer, Manuel

How to cite

FISCHER, Manuel. Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Doctoral Thesis, 2011. doi: 10.13097/archive-ouverte/unige:17469

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:17469>

Publication DOI: [10.13097/archive-ouverte/unige:17469](https://doi.org/10.13097/archive-ouverte/unige:17469)



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**

Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Thèse présentée à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de
Genève

Par Manuel Fischer

pour l'obtention du grade de
Docteur ès sciences économiques et sociales
mention science politique

Membres du jury de thèse :

Simon Hug, Président du jury, Université de Genève
Hanspeter Kriesi, Université de Zurich
Pascal Sciarini, Directeur de thèse, Université de Genève
Frédéric Varone, Université de Genève

Thèse N° 768
Genève, le 12.10.2011

La Faculté des sciences économiques et sociales, sur préavis du jury, a autorisé l'impression de la présente thèse, sans entendre, par là, n'émettre aucune opinion sur les propositions qui s'y trouvent énoncées et qui n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

Genève, le 12.10.2011

Le doyen
Bernard MORARD

Impression d'après le manuscrit de l'auteur

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Résumé français	3
Deutsche Zusammenfassung	7
1. Einführung.....	11
1.1 Problematik und Fragestellung	11
1.2 Forschungslücken und Mehrwert dieser Arbeit.....	12
1.2.1 Entscheidungsstrukturen im politischen Entscheidfindungssystem.....	12
1.2.2 Entscheidungsstrukturen in einzelnen Politikbereichen	15
1.2.3 Entscheidungsstrukturen als Repräsentation des gesamten Entscheidungsprozesses	17
1.2.4 Entscheidungsstrukturen basierend auf organisationellen Akteuren und deren Koalitionen	18
1.2.5 Entscheidungsstrukturen als Interaktionsprodukt verschiedener Bedingungen.....	19
1.2.6 Entscheidungsstrukturen in der schweizerischen Konsensdemokratie	21
1.2.7 Entscheidungsstrukturen zu Beginn des 21. Jahrhunderts.....	23
1.2.8 Entscheidungsstrukturen analysiert mit Hilfe einer innovativen Kombination zweier Methoden.....	24
1.3 Kurze Zusammenfassung der Vorgehensweise	25
2. Entscheidungsstrukturen	29
2.1 Einführung	29
2.2 Definition von Entscheidungsstrukturen	29
2.2.1 Politiknetzwerke	29
2.2.2 Kritik am Netzwerkkonzept	31
2.2.3 Politiknetzwerk und Entscheidungsstruktur.....	33
2.2.4 Auswirkungen von Entscheidungsstrukturen.....	34
2.3 Eine Typologie von Entscheidungsstrukturen.....	35
2.3.1 Die Ausgangstypologie.....	36
2.3.2 Machtverteilung	36
2.3.3 Interaktionstyp	38
2.3.4 Kritik und Verbesserungsvorschläge	40
2.3.5 Die schlussendliche Typologie.....	44

2.4 Vorteile dieser Typologie gegenüber anderen Typologien	46
2.4.1 Zwei Ansätze für Dimensionen von Typologien	47
2.4.2 Weitere praktische und logische Anforderungen an die Dimensionen	48
2.5 Synthese	50
3. Erklärung der Entscheidungsstrukturen	53
3.1 Einführung	53
3.2 Vorwärts- und rückwärtsgerichtete Hypothesen	53
3.3 Kausale Komplexität	55
3.4 Auswahl relevanter Bedingungen	57
3.4.1 Auswahlkriterien	57
3.4.2 Die Bedingungen	58
3.5 Föderalismus	61
3.6 Europäisierung	64
3.7 Politiktyp	68
3.8 Die vorparlamentarische Phase des Entscheidungsprozesses	71
3.9 Synthese: Übersicht über die Bedingungen und deren Einfluss auf die Entscheidungsstrukturen	74
4. Methoden und Daten	77
4.1 Einführung	77
4.2 Methoden	77
4.2.1 Die Soziale Netzwerkanalyse (SNA)	77
4.2.2 Die Qualitativ Komparative Analyse (QCA)	79
4.2.3 Kombination und Komplementarität von SNA und QCA	83
4.3 Datenmaterial	87
4.3.1 Die 11 Entscheidungsprozesse	87
4.3.2 Rekonstruktion der Entscheidungsprozesse und Definition des Netzwerks der Akteure	91
4.3.3 Die Interviews mit den Vertretern der kollektiven Akteure	92
4.3.4 Die Daten aus den Interviews	95
4.4 Verwendung der Daten für die Beschreibung der Entscheidungsstrukturen	98
4.4.1 Beschreibung und Kalibrierung der Fälle	98

4.4.2 Empirisches Vorgehen zur Rekonstruktion der Entscheidungsstrukturen	99
4.4.3 Kalibrierung der Bedingungen	107
4.5 Synthese	113
5. Die 11 Fälle	115
5.1 Einführung	115
5.2 Kernenergiegesetz	115
5.2.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage	115
5.2.2 Koalitionen beim Kernenergiegesetz	117
5.2.3 Machtverteilung	119
5.2.4 Koalitionsbeziehungen	120
5.2.5 Föderalismus	121
5.2.6 Europäisierung	122
5.2.7 Politiktyp	122
5.2.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase	123
5.3 11. AHV-Revision	124
5.3.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage	124
5.3.2 Koalitionen bei der 11. AHV-Revision	126
5.3.3 Machtverteilung	127
5.3.4 Koalitionsbeziehungen	128
5.3.5 Föderalismus	130
5.3.6 Europäisierung	130
5.3.7 Politiktyp	130
5.3.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase	131
5.4 Neuer Finanzausgleich	131
5.4.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage	131
5.4.2 Koalitionen beim NFA	134
5.4.3 Machtverteilung	135
5.4.4 Koalitionsbeziehungen	136
5.4.5 Föderalismus	137
5.4.6 Europäisierung	137
5.4.7 Politiktyp	138
5.4.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase	138
5.5 Entlastungsprogramm 2003	139
5.5.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage	139

5.5.2 Koalitionen beim Entlastungsprogramm 2003	141
5.5.3 Machtverteilung	142
5.5.4 Koalitionsbeziehungen	142
5.5.5 Föderalismus	144
5.5.6 Europäisierung	144
5.5.7 Politiktyp	145
5.5.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase	145
5.6 Erweiterung der Personenfreizügigkeit	146
5.6.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage	146
5.6.2 Koalitionen bei der Personenfreizügigkeit.....	148
5.6.3 Machtverteilung	149
5.6.4 Koalitionsbeziehungen	150
5.6.5 Föderalismus	151
5.6.6 Europäisierung	151
5.6.7 Politiktyp	152
5.6.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase	152
5.7 Zinsbesteuerung.....	153
5.7.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage	153
5.7.2 Koalitionen bei der Zinsbesteuerung.....	155
5.7.3 Machtverteilung	156
5.7.4 Koalitionsbeziehungen	157
5.7.5 Föderalismus	158
5.7.6 Europäisierung	159
5.7.7 Politiktyp	159
5.7.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase	160
5.8 Schengen / Dublin	160
5.8.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage	160
5.8.2 Koalitionen bei Schengen/Dublin	163
5.8.3 Machtverteilung	164
5.8.4 Koalitionsbeziehungen	165
5.8.5 Föderalismus	166
5.8.6 Europäisierung	166
5.8.7 Politiktyp	166
5.8.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase	167
5.9 Ausländergesetz	168

5.9.1 Prozess und Inhalt.....	168
5.9.2 Koalitionen beim neuen Ausländergesetz.....	169
5.9.3 Machtverteilung.....	171
5.9.4 Koalitionsbeziehungen	171
5.9.5 Föderalismus	172
5.9.6 Europäisierung.....	173
5.9.7 Politiktyp.....	173
5.9.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase	174
5.10 Bildungsreform.....	174
5.10.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage.....	174
5.10.2 Koalitionen bei der Bildungsreform.....	177
5.10.3 Machtverteilung.....	178
5.10.4 Koalitionsbeziehungen	179
5.10.5 Föderalismus	180
5.10.6 Europäisierung.....	180
5.10.7 Politiktyp.....	180
5.10.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase	181
5.11 Fernmeldegesetz	181
5.11.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage.....	181
5.11.2 Koalitionen beim Fernmeldegesetz	184
5.11.3 Machtverteilung.....	185
5.11.4 Koalitionsbeziehungen	186
5.11.5 Föderalismus	187
5.11.6 Europäisierung.....	187
5.11.7 Politiktyp.....	188
5.11.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase	188
5.12 Infrastrukturfonds	189
5.12.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage.....	189
5.12.2 Koalitionen beim Infrastrukturfonds.....	190
5.12.3 Machtverteilung.....	192
5.12.4 Koalitionsbeziehungen	193
5.12.5 Föderalismus	194
5.12.6 Europäisierung.....	194
5.12.7 Politiktyp.....	194
5.12.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase	195

5.13 Übersicht über die Fuzzy-Werte.....	196
5.14 Synthese: Die 11 Fälle in der Typologie der Entscheidungsstrukturen.....	201
6. Analyse und Diskussion	205
6.1 Einführung	205
6.2 Machtverteilung.....	206
6.2.1 Notwendige Bedingungen für die Dimension der Machtverteilung	206
6.2.2 Hinreichende Bedingungen für Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition.....	210
6.2.3 Hinreichende Bedingungen für Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht.....	218
6.3 Koalitionsbeziehungen	222
6.3.1 Hinreichende Bedingungen für Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen.....	222
6.3.2 Hinreichende Bedingungen für Entscheidungsstrukturen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen.....	227
6.4 Erklärung der Entscheidungsstrukturen.....	230
6.4.1 Dominanz	230
6.4.2 Konkurrenz	236
6.4.3 Kompromiss.....	238
6.4.4 Konsens	240
6.5 Die Auswirkungen der Bedingungen und ihrer Interaktionen auf die Entscheidungsstrukturen.....	242
6.5.1 Föderalismus	243
6.5.2 Europäisierung	244
6.5.3 Politiktyp.....	245
6.5.4 Offenheit der vorparlamentarischen Phase	246
6.6 Synthese.....	247
7. Hauptergebnisse und Schlussfolgerungen	249
7.1 Einführung	249
7.2. Forschungsvorhaben und Forschungsstrategie.....	249
7.2.1 Ziel der Arbeit.....	249
7.2.2 Empirisches Vorgehen.....	250
7.3 Die wichtigsten Erkenntnisse und Beiträge zur Literatur.....	251
7.3.1 Netzwerkkonzept und Typologie der Entscheidungsstrukturen.....	251

7.3.2 Beschreibung und Typologisierung der Entscheidungsstrukturen	252
7.3.3 Ein Blick hinter die Kulissen der Koalitionen - wer regiert?	254
7.3.4 Erklärung der Entscheidungsstrukturen	258
7.3.5 Erkenntnisgewinn bezüglich der theoretischen Bedingungen.....	260
7.3.6 Wie können „bessere“ Entscheidungsstrukturen geschaffen werden?.....	262
7.3.7 Auswirkungen von Entscheidungsstrukturen.....	263
7.4 Generalisierbarkeit der Resultate.....	266
7.5 Das politische System der Schweiz zu Beginn des 21. Jahrhunderts.....	268
7.5.1 Traditionelle Auffassung des politischen Systems der Schweiz	268
7.5.2 Kompromiss, Konkurrenz, Dominanz oder Konsens? Die Wichtigkeit der Unterscheidung zwischen Politikbereichen für die Beurteilung der Konkordanz	269
7.5.3 Fazit – Gefahren und neue Möglichkeiten für die Entscheidungsfindung in der Schweizer Politik	272
Anhänge.....	275
Anhang 1: Dimensionen von Typologien.....	276
Anhang 2: Die Identifikation der Koalitionen.....	280
Anhang 3: Übersicht über die Kalibrierungskriterien und die Fuzzy-Werte der 11 Fälle .	286
Anhang 4: Wahrheitstabellen der QCA	290
Anhang 5: Notwendige Bedingungen für die Dimension der Koalitionsbeziehungen	292
Anhang 6: Einfache und komplexe Lösungen der QCA	293
Anhang 7: Die „Robustheit“ der QCA-Resultate	296
Literatur	299

Vorwort

Diese Arbeit ist im Rahmen des Forschungsprojektes „The Swiss decision-making system in the 21. century: power, institutions, conflicts“, welches von Prof. Pascal Sciarini an der Universität Genf geleitet wurde, sowie im Rahmen eines Jungforscherstipendiums des Schweizerischen Nationalfonds, welches mir einen einjährigen Aufenthalt an der University of North Carolina in Chapel Hill ermöglicht hat, zwischen 2007 und 2011 entstanden. In diesem Vorwort möchte ich die Gelegenheit wahrnehmen, mich bei verschiedenen Personen für ihre unterschiedlichen Beiträge zu dieser Arbeit zu bedanken.

Ein erstes grosses Dankeschön gebührt meinem Doktorvater, Pascal Sciarini. Er hat nicht nur einen grossen Anteil an dieser Arbeit, weil er als Projektleiter die interessante Problematik, mit welcher sich die Arbeit auseinandersetzt, geprägt hat. Sein Vertrauen und seine Geduld waren wichtig für das Gelingen dieser Arbeit. Immer, wenn ich an einem Punkt angestossen bin, durfte ich innert kürzester Frist auf seine genaue und äusserst konstruktive Kritik und seine Problemlösungsansätze zählen. Er hat sich die Zeit genommen, mehrere Versionen des Forschungsdesigns und der einzelnen Kapitel zu lesen und diese mit mir zu diskutieren. Dabei hat er es geschafft, dass ich nach jeder unserer Diskussionen mit neuer Motivation an die Arbeit gehen konnte.

Ebenfalls speziell bedanken möchte ich mich bei Denise Traber, mit der ich im Rahmen des Forschungsprojekts an der Universität Genf zusammenarbeiten und während drei Jahren das Büro teilen durfte. Die vielen lebendigen Diskussionen mit ihr – welche sich glücklicherweise oft nicht nur um die politikwissenschaftliche Forschung drehten – haben einen grossen Teil zum angenehmen und interessanten Arbeitsumfeld beigetragen, in welchem diese Arbeit entstanden ist. Denise hat mich von Anfang an auf problematische Punkte meiner Arbeit hingewiesen und so einen grossen Beitrag zu deren Gelingen geleistet.

Daneben möchte ich mich bei Sandrine Bossy, David Keller, Guenda Malinverni und Uwe Serdült bedanken, welche als Interviewer oder Projektmitarbeiter zum Forschungsprojekt beigetragen haben. Im Zusammenhang damit sind auch die beinahe 250 Repräsentanten der wichtigsten politischen Akteure in der Schweiz zu erwähnen, welche sich die Zeit genommen haben, uns im Rahmen der Interviews Red und Antwort zu stehen und für unser Forschungsvorhaben oftmals ein grosses Interesse zeigten. Ihre äusserst interessanten Anekdoten und Zusatzinformationen hatte ich während dem Verfassen dieser Arbeit immer im Hinterkopf.

Ein Dank geht auch an alle Kollegen an der Universität Genf, der University of North Carolina in Chapel Hill, sowie sämtliche Kollegen, mit welchen ich mich während Summer Schools und Konferenzen austauschen konnte.

Neben Pascal Sciarini haben auch die weiteren drei Mitglieder meiner Jury (Simon Hug, Hanspeter Kriesi, Frédéric Varone) durch ihre sorgfältige Evaluation der ersten Version dieser Arbeit einen wichtigen Beitrag geleistet. Ihre kritischen Bemerkungen zu meiner Arbeit haben mich vor interessante Herausforderungen gestellt, deren Lösungen dieser Arbeit hoffentlich zu Gute gekommen sind.

Schlussendlich geht mein Dank auch an den Schweizerischen Nationalfonds für die Finanzierung des Forschungsprojekts, des Jungforscherstipendiums und der Summer Schools, an die Universität Genf für das Bereitstellen von Infrastruktur und die Finanzierung von Konferenzbesuchen, und an die University of North Carolina in Chapel Hill für den freundlichen Empfang und die zur Verfügung gestellte Infrastruktur.

Neben dem wissenschaftlichen Umfeld habe ich natürlich – auch abgesehen von dieser Arbeit – meinem privaten Umfeld viel zu Verdanken. Allen voran haben mir meine Eltern und Grosseltern mit ihrer unkomplizierten und grosszügigen Art das Studium der Politikwissenschaften an der Universität Genf ermöglicht. Neben dem Studium und der Arbeit ist es für mich stets wichtig, mit meiner Familie und meinen Freunden unterhaltsame, lustige, erholsame und bereichernde Stunden zu verbringen.

Résumé français¹

Les structures de décision dans la politique suisse au début du 21^e siècle

Cette étude analyse les structures de décision dans la politique suisse au début du 21^e siècle. Les structures de décision représentent la distribution du pouvoir et les relations entre les coalitions d'acteurs dans le cadre de processus de décision politiques. L'analyse des structures de décision permet ainsi de tirer des conclusions sur l'état et le fonctionnement du système politique. Dans un premier temps, les différentes structures de décision sont décrites à l'aide d'une typologie. Dans un deuxième temps, le travail étudie les conditions selon lesquelles certaines structures de décision apparaissent.

Le but de cette étude est de combler plusieurs lacunes dans la littérature existante. Premièrement, il s'agit d'actualiser les connaissances sur les structures de décision dans la politique suisse, reposant en grande partie sur l'œuvre de Kriesi (1980). Pourtant, la politique suisse a changé depuis les années 1970 et la Suisse ne constitue plus *le* cas paradigmatique d'une démocratie de consensus (Vatter 2008, Linder 2009). Deuxièmement, il n'y a que peu de connaissances sur les conditions selon lesquelles certaines structures de décision apparaissent. Partant de l'idée qu'il faut tenir compte de plusieurs conditions qui influencent les structures de décision en interaction mutuelle, le travail utilise les approches méthodologiques qui permettent d'étudier ce genre de liens de causalité complexe.

La pertinence du présent travail ne s'explique pas seulement par les lacunes avancées précédemment, mais également par le fait qu'il repose sur l'analyse des onze processus de décision les plus importants entre 2001 et 2006. Ce travail est aussi pertinent car les règles et normes qui émanent de ces processus vont influencer le développement du pays et de sa société dans les années à venir. La compréhension de ces processus et structures de décision est donc cruciale non seulement pour la recherche scientifique, mais également pour les acteurs institutionnels de la vie politique suisse ou les citoyens intéressés.

La littérature sur les réseaux politiques constitue la base théorique utilisée pour approcher le concept des structures de décision. Ces structures de décision seront décrites à l'aide de la typologie existante de Kriesi *et al.* (2006a, Adam et Kriesi 2007), bien qu'elle sera modifiée sur certains points. La typologie utilisée dans ce travail se compose des dimensions « distribution du pouvoir » et « relations entre coalitions » et contient 4 idéaux-types de structures de décision, appelés « domination », « concurrence », « compromis » et « consensus ». Pour expliquer les structures de décision, le travail utilise les conditions

¹ Je remercie Xavier Guillaume pour la correction du texte français.

théoriques du degré de fédéralisme, du degré d'Européanisation, du type de politique ainsi que de l'ouverture de la phase pré-parlementaire et montrera que différentes combinaisons de ces conditions mènent à différentes structures de décision. L'analyse comparative permet non seulement d'expliquer les structures de décision de façon aussi complète que possible, mais elle fournit en plus des éléments pour améliorer les différentes théories existantes avec des arguments concernant leurs interactions.

Méthodologiquement, le travail combine deux méthodes d'une manière innovatrice. Les données collectées lors des 250 entretiens avec des représentants des acteurs politiques institutionnels permettent de reconstruire les structures de décision à l'aide des outils de l'analyse de réseau. Les onze structures de décision sont ensuite comparées par une Analyse Quali-Quantitative Comparée, permettant d'identifier les combinaisons de conditions qui expliquent les structures de décision.

Les résultats montrent que dans un grand nombre de cas, les acteurs arrivent à former une coalition dominante au cours du processus de décision. Cela s'explique soit par le fait que le projet politique est européenisé, soit par sa phase pré-parlementaire ouverte, ce qui démontre bien que le système politique suisse continue à bénéficier d'une grande capacité d'intégration. Qui plus est, l'analyse montre que dans la plupart des cas, les relations entre les coalitions restent conflictuelles jusqu'à la fin du processus de décision. C'est avant tout dans des projets concernant des types de politiques redistributives ou régulatrices que les acteurs ont de la peine à parvenir à des relations consensuelles. Ce résultat démontre bien que la conflictualité au sein du système politique suisse a augmenté au cours des dernières décennies.

Cela ne veut pas pour autant dire que le système de concordance et de consensus ne fonctionne plus. Des majorités variables « au cas par cas » autour du noyau classique des acteurs du centre constituent l'élément central pour parvenir à des décisions. Selon le domaine politique, les acteurs du centre peuvent former une coalition dominante avec la droite ou la gauche. Par contre, il est désormais plus rare en politique suisse de pouvoir observer un consensus parmi tous les acteurs concernés. La concordance semble malgré tout fonctionner, même si la manière de parvenir à des solutions a changé. À côté des structures de décision avec des relations consensuelles entre les coalitions – celles de « compromis » et de « consensus » –, des structures avec des relations conflictuelles, mais avec une coalition dominante permettent également de parvenir à des solutions qui sont même parfois innovatrices. Ces structures de décision, dans lesquelles la concordance fonctionne d'une manière ou d'une autre, dépendent pourtant de plusieurs conditions et sont ainsi plus ou

moins faciles à atteindre. Ce travail montre quelles structures de décision existent dans la politique suisse et pourquoi ils émergent.

Deutsche Zusammenfassung

Diese Studie analysiert die Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Entscheidungsstrukturen repräsentieren die Machtverteilung und die Beziehungen zwischen Koalition von Akteuren im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse. Die Analyse der Entscheidungsstrukturen erlaubt daher, Schlüsse über den Zustand und das Funktionieren des politischen Systems zu ziehen. In einem ersten Schritt beschreibt die Arbeit die verschiedenen Entscheidungsstrukturen mit Hilfe einer Typologie. In einem zweiten Schritt untersucht die Studie die Bedingungen, unter welchen gewisse Entscheidungsstrukturen entstehen.

Das Ziel dieser Studie ist es, verschiedene Forschungslücken in der existierenden Literatur zu schliessen. Erstens sollen die Erkenntnisse über die Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik aktualisiert werden, welche zu einem grossen Teil auf dem Werk von Kriesi (1980) beruhen. Die Schweizer Politik hat sich aber seit den 1970er Jahren verändert, und die Schweiz stellt nicht mehr *den* paradigmatischen Fall einer Konsensdemokratie dar (Vatter 2008, Linder 2009). Zweitens ist nur wenig bekannt darüber, unter welchen Bedingungen politische Entscheidungsstrukturen entstehen. Ausgehend von der Idee, dass mehrere Bedingungen in gegenseitiger Interaktion die Entscheidungsstrukturen beeinflussen, verwendet die Arbeit die methodologischen Mittel, welche es erlauben, solch komplexe Kausalität zu analysieren.

Die Wichtigkeit der vorliegenden Arbeit erklärt sich aber nicht nur durch oben erklärte Forschungslücken, sondern auch durch die Tatsache, dass sie auf einer Analyse der elf wichtigsten Entscheidungsprozesse zwischen 2001 und 2006 basiert. Die Regeln und Normen, welche aus diesen Prozessen hervorgehen, werden die Entwicklung des Landes und seiner Gesellschaft in den nächsten Jahren entscheidend prägen. Das Verständnis der Entscheidungsprozesse und –strukturen ist daher nicht nur für die wissenschaftliche Forschung, sondern auch für die betroffenen Akteure oder die interessierten Bürger von Bedeutung.

Die Literatur über Politiknetzwerke stellt die theoretische Basis für das Konzept der Entscheidungsstrukturen dar. Diese Entscheidungsstrukturen werden durch eine existierende Typologie von Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) beschrieben, welche jedoch bezüglich gewisser Punkte verändert wird. Die in dieser Arbeit verwendete Typologie setzt sich aus den Dimensionen « Machtverteilung » und « Koalitionsbeziehungen » zusammen und enthält vier Idealtypen von Entscheidungsstrukturen, nämlich jene der « Dominanz », der

« Konkurrenz », des « Kompromisses » und des « Konsenses ». Um die Entscheidungsstrukturen zu erklären greift die Arbeit auf die theoretischen Bedingungen des Grades an Föderalismus, des Grades an Europäisierung, des Politiktyps und der Offenheit der vorparlamentarischen Phase zurück und zeigt auf, wie verschiedene Kombinationen dieser Bedingungen verschiedene Entscheidungsstrukturen erklären können. Die vergleichende Analyse erlaubt nicht nur, die Entscheidungsstrukturen möglichst komplett zu erklären, sondern liefert ebenfalls Elemente, mit welchen die verschiedenen Theorien bezüglich ihrer gegenseitigen Interaktionen verbessert werden können.

In methodischer Hinsicht kombiniert die Arbeit zwei Methoden auf innovative Art und Weise. Die im Rahmen von 250 Interviews mit Vertretern von kollektiven politischen Akteuren gesammelten Daten erlauben es, die Entscheidungsstrukturen mit Hilfe von Instrumenten der Netzwerkanalyse zu rekonstruieren. Die elf Entscheidungsstrukturen werden anschliessend durch eine Qualitativ Komparative Analyse miteinander verglichen, wobei Kombinationen von Bedingungen identifiziert werden, welche die Entscheidungsstrukturen erklären können.

Die Resultate zeigen, dass es den Akteuren in einer Mehrheit der Fälle möglich ist, im Laufe des Entscheidungsprozesses eine dominante Koalition zu bilden. Dies kann entweder durch die Europäisierung des Entscheidungsprozesses oder aber durch seine offene vorparlamentarische Phase erklärt werden. Dies zeigt, dass das politische System der Schweiz weiterhin über eine grosse Integrationskapazität verfügt. Daneben kommt es in einer Mehrheit der Fälle zu konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen. Die Akteure haben vor allem bei Projekten, welche redistributive oder regulative Massnahme vorsehen, Mühe, konsensuelle Beziehungen zu entwickeln. Dies wiederum zeigt, dass das politische System der Schweiz in den letzten Jahrzehnten klar konfliktueller geworden ist.

Nun bedeutet dies aber nicht, dass das System der Konkordanz und des Konsenses nicht mehr funktioniert. Von Fall zu Fall wechselnde Mehrheiten rund um den klassischen « Kern » der Akteure im politischen Zentrum erlauben es, zu Entscheidungen zu kommen. Je nach Politikbereich können die Akteure im Zentrum gemeinsam mit der Linken oder der Rechten eine dominante Koalition bilden. Hingegen dürften von sämtlichen betroffenen Akteuren akzeptierte Konsenslösungen in der Schweizer Politik äusserst rar geworden sein. Die Konkordanz scheint aber nichtsdestotrotz zu funktionieren, auch wenn die Art und Weise, wie die Akteure zu Lösungen kommen, sich verändert hat. Neben den Entscheidungsstrukturen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen – jenen des « Kompromisses » und des « Konsenses », können auch im Rahmen von Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen

Koalitionsbeziehungen, aber einer dominanten Koalition teilweise gar innovative Lösungen erarbeitet werden. Diese Entscheidungsstrukturen, in welchen die Konkordanz auf die eine oder andere Weise funktioniert, hängen aber von verschiedenen Bedingungen ab und sind somit mehr oder weniger schwierig zu erreichen. Diese Arbeit zeigt auf, welche Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik existieren und unter welchen Bedingungen sie zustande kommen.

1. Einführung

1.1 Problematik und Fragestellung

Die vorliegende Arbeit analysiert die Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts.¹ Entscheidungsstrukturen repräsentieren die Machtverteilung und die Beziehungen zwischen Koalitionen von Akteuren im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse. Die Analyse der Entscheidungsstrukturen kann somit Aufschluss über den Zustand und das Funktionieren des politischen Systems geben.

Das Ziel dieser Arbeit ist es, bezüglich der Entscheidungsstrukturen und insbesondere der Entscheidungsstrukturen in der Schweiz wichtige Forschungslücken zu füllen. Erstens hat seit dem umfassenden Werk von Kriesi (1980) keine politikwissenschaftliche Studie mehr versucht, ein ganzheitliches Bild von den Entscheidungsstrukturen im politischen System der Schweiz zu zeichnen und so den verschiedenen Veränderungen in der Schweizer Politik Rechnung zu tragen. Das Bild der Schweiz als pragmatischer Fall einer Konsensdemokratie hat nämlich in letzter Zeit Risse bekommen (Vatter 2008, Linder 2009). Ohne den direkten Vergleich mit der Studie von Kriesi (1980) anzustreben, ist es deshalb dennoch von grosser Bedeutung, die Erkenntnisse von damals zu aktualisieren.² Zweitens ist wenig bekannt darüber, wie bestimmte Entscheidungsstrukturen entstehen. Es ist anzunehmen, dass mehrere Bedingungen³ gemeinsam für bestimmte Entscheidungsstrukturen verantwortlich sind. Diese Arbeit wendet die methodologischen Mittel an, welche es erlauben, solch komplexe Kausalität zu untersuchen und dadurch die beobachteten Entscheidungsstrukturen möglichst komplett zu erklären.

Die in dieser Studie gestellte Forschungsfrage ist folgende:

Welches sind die Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik und wie lassen sie sich erklären?

¹ Die vorliegende Dissertation wurde im Rahmen des Forschungsprojektes "The Swiss decision-making system in the 21. century: power, institutions, conflicts" (SNF-Projektnummer 100012-113964, siehe auch Sciarini und Serdült 2006) verfasst. Sandrine Bossy, Guenda Malinverni, David Keller, Pascal Sciarini, Uwe Serdült und Denise Traber haben als Interviewer, Projektleiter oder wissenschaftliche Mitarbeiter an diesem Forschungsprojekt mitgearbeitet.

² Die vorliegende Arbeit ist aus verschiedenen Gründen weder als eine reine Replikation, noch als systematischer Vergleich mit Kriesi (1980) zu verstehen. Beispielsweise steht in dieser Arbeit nicht wie bei Kriesi die Makro-, sondern die Meso-Ebene einzelner Politikbereiche im Vordergrund, ausserdem werden die Entscheidungsstrukturen aufgrund theoretischer und methodologischer Entwicklungen nicht auf dieselbe Weise beschrieben.

³ Ich benutze in dieser Arbeit den Begriff „Bedingung“, welcher in der QCA-Sprache verwendet wird, anstelle von „Faktor“ oder „Einflussfaktor“.

Zur Beantwortung dieser Frage gehe ich folgendermassen vor. Die Entscheidungsstrukturen werden in dieser Arbeit aufgrund der 11 wichtigsten Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik zwischen 2001 und 2006 studiert. In einem ersten Schritt werde ich die Entscheidungsstrukturen mithilfe einer Typologie beschreiben. Damit zeige ich auf, dass in der Schweizer Politik verschiedene Entscheidungsstrukturen existieren und was dies für den Zustand des politischen Systems der Schweiz bedeutet. Das Ziel eines zweiten Forschungsschrittes ist es, nach Erklärungen für das Entstehen der unterschiedlichen Entscheidungsstrukturen zu suchen. Dafür werden vier theoretische Bedingungen, nämlich der Föderalismus, die Europäisierung, der Politiktyp und die vorparlamentarische Phase herangezogen. Die Arbeit wird aufzeigen, wie verschiedene Kombinationen dieser Bedingungen für das Entstehen bestimmter Entscheidungsstrukturen verantwortlich sind.

Die vorliegende Arbeit ist nicht nur wegen oben beschriebener Forschungslücken wichtig, sondern auch weil sie auf der Analyse der 11 wichtigsten Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik zwischen 2001 und 2006 basiert. Aufgrund deren Wichtigkeit sind diese Geschäfte für die Öffentlichkeit von grösstem Interesse. Die daraus entstandenen Normen werden die Entwicklung des Landes und seiner Gesellschaft in den nächsten Jahren entscheidend beeinflussen. Daher ist das Verständnis über diese Entscheidungsprozesse, deren Entscheidungsstrukturen und das Zustandekommen der politischen Lösung nicht nur für die politikwissenschaftliche Forschung, sondern auch für den interessierten nichtwissenschaftlichen Beobachter des politischen Geschehens oder die direkt betroffenen Akteure von grossem Interesse.

1.2 Forschungslücken und Mehrwert dieser Arbeit

Im verbleibenden Teil dieser Einführung werde ich nun das Interesse am Forschungsvorhaben genauer darlegen, indem ich ausführlicher auf die angetönten Forschungslücken, einige weitere Punkte sowie den diesbezüglichen Mehrwert dieser Arbeit eingehe.

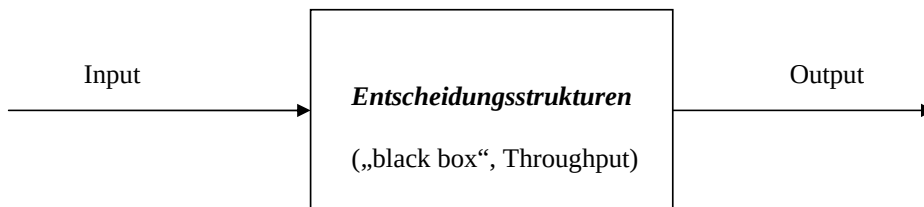
1.2.1 Entscheidungsstrukturen im politischen Entscheidfindungssystem

Es besteht in der Politikwissenschaft ein grundsätzliches Interesse an der Untersuchung von Entscheidungsstrukturen, weil diese eine zentrale Stellung in theoretischen Modellen des politischen Entscheidfindungssystems einnehmen.⁴

⁴ So wurden von Autoren wie beispielsweise Kriesi (1980), Laumann und Knoke (1987), Sciarini (1994) oder Knoke und seinem Team (Knoke *et al.* 1996) Entscheidungsstrukturen untersucht. Häufig werden in der

12

Graphik 1.2.1: Entscheidungsstrukturen im politischen Entscheidungssystem



Ein simples Modell der politischen Entscheidungsfindung, dargestellt in Graphik 1.2.1, besteht aus einem Policy-Input – politischen Problemen, Forderungen und Ideen⁵ – und einem Policy-Output – der substantiellen Lösung des Problems.⁶ Zwischen Input und Output geht ein politischer Entscheidungsprozess vor sich, in welchem der Input in einen Output verwandelt wird.⁷ Während dieses Entscheidungsprozesses versuchen Akteure mit verschiedenen Präferenzen innerhalb eines institutionellen Rahmens durch Verhandlungen und/oder Mehrheitsentscheide ihre Interessen durchzusetzen und den Output des Prozesses in ihrem Sinne zu beeinflussen. Diese Etappe wird geläufig als „black box“ bezeichnet (Immergut 1998, Peters 2005). Dies rührt einerseits daher, dass der Ablauf dieser Etappe zwischen Input und Output komplex und aufgrund schwer zu gewinnender empirischer Daten oft undurchsichtig ist. Andererseits kommt die Bezeichnung auch daher, dass diese Etappe mit der behavioristischen Revolution in der Politikwissenschaft zu Beginn der 1960er Jahre an Bedeutung verlor und – im Gegensatz zu externen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen

Literatur verschiedene Definitionen von Entscheidungsstrukturen verwendet und verschiedene Dimensionen von Entscheidungsstrukturen bestimmt. Eine ausführliche Diskussion der bestehenden Literatur in Kapitel 2 wird dem Leser einen Überblick über die verschiedenen Auffassungen des Konzepts der Entscheidungsstrukturen verschaffen.

⁵ Die Inputs kommen im schweizerischen Kontext beispielsweise vom Bundesrat oder aus der Verwaltung, vom Parlament (Motionen, parlamentarische Initiativen) oder aus der Bevölkerung beziehungsweise von Parteien oder Verbänden in der Form von Volksinitiativen oder Petitionen. Der Input kommt aber meist von verschiedenen Seiten und zu verschiedenen Zeitpunkten, was seine klare Identifikation für einen spezifischen Entscheidungsprozess schwierig macht.

⁶ Ich zeige hier ein sehr vereinfachtes Modell, da es nur darum geht, die Entscheidungsstrukturen im politischen Entscheidungsfindungssystem zu lokalisieren. Detailliertere, aber grundsätzlich dieselben Darstellungen des politischen Entscheidungsfindungssystems finden sich unter anderem bei Kriesi (1994: 20, 2007: 27), Sciarini (1994: 24), Scharpf (1997: 44) oder Fischer (2005: 27).

⁷ Natürlich führt nicht jeder Input zu einem politischen Entscheidungsprozess und nicht jeder Entscheidungsprozess zu einem Output. Erstens reagiert das politische System nicht immer und nicht immer gleich stark auf neue Forderungen und Ideen (True *et al.* 2007: 177), zweitens können Entscheidungsprozesse während ihres Verlaufs scheitern, so dass es zu keinem neuen Output kommt. Solche nicht aufgenommenen Inputs oder gescheiterte Entscheidungsprozesse werden in dieser Arbeit nicht behandelt, sondern es werden nur erfolgreich abgeschlossene Prozesse zurückverfolgt und erklärt. Eine wichtige Ausnahme davon ist durch Entscheidungsprozesse gegeben, welche erst in der Volksabstimmung scheitern. Dies ist von den untersuchten Geschäften bei der 11. AHV-Revision der Fall. Dabei existiert ein eigentlicher Output (nämlich die Gesetzesvorlage, wie sie vom Parlament verabschiedet wurde), dieser kann aber wegen der Ablehnung der Stimmbürger nicht in Kraft treten und umgesetzt werden.

Faktoren – als uninteressant und nicht entscheidend für die Erklärung politischer Massnahmen eingestuft wurde (Easton 1965, Hartmann 1995: 132f., Howlett und Ramesh 1998: 467f., Peters 2005: 14f.).⁸

Die vorliegende Arbeit setzt sich mit dem Inhalt dieser „black box“ des Entscheidungsfindungssystems auseinander, nämlich mit den Entscheidungsstrukturen. Entscheidungsstrukturen sollten als eine Art Landkarte des Entscheidungsprozesses verstanden werden, welche eine Übersicht über die beteiligten Akteure, deren Interessen, Einfluss und Interaktionen während der Ausarbeitung der politischen Entscheidung bietet (Dowding 1995: 157, Knoke *et al.* 1996: 10, Kriesi 2007: 287). Durch die Analyse dieser Landkarte soll etwas Licht in die schwarze Kiste der politischen Entscheidungsfindung gebracht werden.⁹ Die Untersuchung von Entscheidungsstrukturen ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil sie helfen kann, das Resultat des politischen Entscheidungsprozesses zu verstehen (siehe z.B. Knoke 1990, Sciarini 1994, Knoke *et al.* 1996, Sciarini 1996, Daugbjerg und Marsh 1998, Dowding 2001: 103, Howlett 2002, Fischer *et al.* 2003, Christopoulos 2006: 761, Adam und Kriesi 2007, Christopoulos 2008: 476).¹⁰

Der Frage nach den Auswirkungen der Entscheidungsstrukturen ist aber zeitlich und logisch der Frage nach den Gründen für das Entstehen bestimmter Entscheidungsstrukturen vorausgestellt. Der Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb der „black box“ spielt sich unter dem Einfluss verschiedener Bedingungen ab. So spielt beispielsweise der internationale, wirtschaftliche, mediale, institutionelle oder gesellschaftliche Kontext, in welchem sich ein Entscheidungsprozess abspielt, eine Rolle (siehe Kriesi 1994: 24, Sciarini 1994: 24, Scharpf 1997: 44, Fischer 2005: 27f., Kriesi 2007: 27). Während in der behavioristischen Tradition der Politikwissenschaft – vereinfacht formuliert – davon ausgegangen wird, dass solche Bedingungen direkt den Output des politischen Systems erklären können (Peters 2005: 15), gehe ich in dieser Arbeit davon aus, dass diese das Resultat des Entscheidungsprozesses indirekt, nämlich via die Entscheidungsstrukturen, beeinflussen.

⁸ Weil die Etappe zwischen Input und Output liegt, wird sie gelegentlich auch als Throughput bezeichnet. Easton (1965: 112) wiederum bezeichnet alles zwischen Input und Output ganz einfach als „The Political System“.

⁹ Ich setze mich damit bewusst über das bekannte Zitat „Je weniger die Leute darüber wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie nachts.“ hinweg, welches in seiner deutschen Version vor allem Otto von Bismarck zugeschrieben wird.

¹⁰ Marsh und Smith (2000: 9) weisen zu Recht darauf hin, dass diese Beziehung zwischen den Entscheidungsstrukturen und dem Resultat des Entscheidungsprozesses nicht unidirektional ist, sondern dass die getroffenen Massnahmen in einer Feedbackreaktion wiederum Auswirkungen auf die Entscheidungsstrukturen im Politikbereich haben. Für analytische und empirische Zwecke ist dieses „dialektische Modell“ aber zu kompliziert (Dowding 2001: 102) und verlangt ausserdem eine langfristige Beobachtung eines Politikbereiches über mehrere Entscheidungsprozesse hinweg. Deshalb wird diese umgekehrte Beziehung zwischen dem Resultat und der Entscheidungsstruktur hier ausser Betracht gelassen.

Das Interesse am Verständnis der Bedingungen, welche Entscheidungsstrukturen beeinflussen, ist nicht zuletzt durch ein normatives Anliegen zu begründen. Aufgrund der hier angestrebten Forschungsergebnisse kann vermutet werden, wie und unter welchen Umständen „bessere“ Entscheidungsstrukturen geschaffen werden können. Wenn wir zum Beispiel erfahren, wieso eine Entscheidungsstruktur mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen entsteht, können allenfalls Massnahmen ergriffen werden, um eine solche zu verhindern. So können beispielsweise Empfehlungen bezüglich der institutionellen Ausgestaltung eines Entscheidungsprozesses formuliert werden (Scharpf 1997: 43).

1.2.2 Entscheidungsstrukturen in einzelnen Politikbereichen

Die vorliegende Arbeit vergleicht Entscheidungsstrukturen auf der Meso-Ebene verschiedener Politikbereiche innerhalb eines politischen Systems. Grundsätzlich können Politiknetzwerke beziehungsweise Entscheidungsstrukturen auf jeder Ebene eines politischen Systems untersucht werden (Daugbjerg und Marsh 1998, Adam und Kriesi 2007). In der Literatur wurden traditionellerweise gewissen Ländern gewisse Etiketten von Entscheidungsstrukturen zugeordnet. Die Analyse des politischen Systems auf der Makro-Ebene ist jedoch relativ grob. Unterschiede zwischen einzelnen Politikbereichen, welche allenfalls grösser und relevanter sind als jene zwischen verschiedenen Ländern, kommen nicht zum Vorschein (van Waarden 1992: 191). Weil in jedem Politikbereich eigene Probleme behandelt werden, sind jeweils verschiedene Akteure präsent. Ausserdem bilden sich zwischen Akteuren, auch wenn es sich um dieselben handeln kann, in verschiedenen Bereichen unterschiedliche Beziehungen.¹¹ Unter anderem für Knoke *et al.* (1996: 9f.) sind die Politikbereiche denn explizit die grundsätzliche Analyseeinheit innerhalb des grösseren politischen Systems, welches der moderne Staat darstellt. Es handelt sich dabei um eine weit verbreitete Annahme (u.a. Laumann und Pappi 1976, Freeman 1985, Laumann und Knoke 1987, Sabatier 1987, Atkinson und Coleman 1989, Burstein 1991, Atkinson und Coleman 1992, Sciarini 1994, Knoke *et al.* 1996, Sciarini *et al.* 2004, Kriesi *et al.* 2006a, Adam und Kriesi 2007, Nohrstedt und Ingold 2011).¹² Ausserdem ist die Beobachtung von Entscheidungsstrukturen auf der Ebene einzelner Politikbereiche im politischen System der Schweiz noch angebrachter als in

¹¹ Die Studie von Entscheidungsstrukturen auf Makro-Ebene ist jedoch nicht nur zu ungenau, sondern kann sogar geradewegs irreführende Resultate liefern. Wo zum Beispiel korporatistische Strukturen auf Makro-Ebene nicht zu beobachten sind, können diese dennoch auf Meso-Ebene, also auf der Ebene der einzelnen Politikbereiche, präsent sein und so den "Mangel" an Korporatismus auf Makro-Ebene kompensieren (Blom-Hansen 2001). Durch die Nichtberücksichtigung der Meso-Ebene wird der Korporatismus aber nicht erkannt.

¹² Bereits Schmitter (1979: 70, 1982: 265) schlägt vor, zur Analyse des Korporatismus zwischen einzelnen Politikbereichen zu unterscheiden.

anderen Ländern. Weil es keine festen Regierungs- und Oppositionskoalitionen gibt, welche sämtliche Politikbereiche prägen, suchen sich die Akteure in verschiedenen Bereichen ständig neue Mehrheiten (Linder und Schwarz 2008).

Anstelle von Vergleichen von mehreren Fällen können natürlich auch mit Hilfe von Fallstudien einzelner Politikbereiche Erkenntnisse über Entscheidungsstrukturen auf der Meso-Ebene gewonnen werden. Auf diese Weise wurden in den letzten Jahrzehnten verschiedene Bereiche der Schweizer Politik untersucht.¹³ Solch detaillierte Fallstudien sind ohne Frage von grossem Wert für das Verständnis von Entscheidungsstrukturen im jeweiligen Bereich. Gerade aber weil es Fallstudien einzelner Bereiche sind, erlauben sie es nicht, systematisch auf die Unterschiede zwischen verschiedenen Politikbereichen einzugehen und eine systematische Erklärung für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen zu finden. Genau dies ist der Vorteil der vorliegenden Arbeit, welche 11 verschiedene Politikbereiche vergleicht. Bisher liegen kaum Studien vor, welche eine so grosse Anzahl an verschiedenen Politikbereichen und deren Entscheidungsstrukturen vergleichen. Oft sind Vergleiche auf 2 bis 4 Politikbereiche innerhalb eines Landes oder auf denselben Politikbereich in 2 bis 4 Ländern beschränkt (Knoke *et al.* 1996, Mach *et al.* 2003, Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005). Zur Systematisierung des Vergleichs von Entscheidungsstrukturen – ob auf der Meso- oder der Makro-Ebene – wurde in der Netzwerkliteratur oft auf Typologien zurückgegriffen. Die verschiedenen Typologien in der Literatur unterscheiden sich jedoch stark bezüglich ihrer Dimensionen und der dadurch definierten Idealtypen (Adam und Kriesi 2007: 133). Ich werde in dieser Arbeit mit einer stark von Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) inspirierten Typologie arbeiten und die Vorzüge dieser Typologie gegenüber anderen Typologien aufzeigen.

Natürlich besteht bei einer Analyse auf Meso-Ebene die Gefahr, dass auf Kosten der Präzision die Gesamtübersicht verloren geht. Gewisse Fragen, wie beispielsweise jene nach dem Kern der über mehrere Politikbereiche hinweg einflussreichsten Akteure (Kriesi 1980), verlangen

¹³ Im Zusammenhang mit dem Konzept des Politiknetzwerkes und mit entsprechenden Daten existieren folgende Studien: Sciarini (1994, 1995, 1996) untersucht die Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Agrarpolitik, welche damals unter wachsendem Druck der EU und des GATT stand. Sager *et al.* (2001) untersuchen die Netzwerke zwischen politischen Akteuren in Verkehrspolitik. Wie Sager *et al.* (2001) liefern auch Dupont *et al.* (2003) mit der Analyse der Schweizer Beziehungen zur Weltbank und zum internationalen Währungsfonds eine Studie eines Politikbereiches, welcher unter Einfluss des internationalen Umfeldes steht. Kriesi und Jegen (2001, Jegen 2003) finden heraus, dass die Energiepolitik durch zwei sich gegenseitig neutralisierende Koalitionen blockiert ist. Fischer (Fischer *et al.* 2003, Fischer 2005) zeigt bezüglich der Liberalisierung des Telekommunikationssektors auf, wie institutionelle Veränderungen und Änderungen in der Entscheidungsstruktur wichtig sind, um Veränderungen in den politischen Massnahmen zu erzielen. Die Schweizer Europapolitik wird von Sciarini und seinem Team (Fischer *et al.* 2002, Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005) durch den bilateralen Vertrag zur Personenfreizügigkeit analysiert. Im Bereich der Sozialpolitik existiert eine Untersuchung der 11. AHV-Revision (Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005). Der Bereich der Klimapolitik schliesslich wird von Ingold (2008, 2010, 2011) untersucht.

eine Makro-Perspektive. In den Schlussfolgerungen soll versucht werden, von der Analyse der Meso-Ebene auf die Makro-Ebene zu schliessen. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Vergleich der 11 *wichtigsten* Entscheidungsprozesse durchaus interessante Aussagen über das Gesamtsystem – also über den Zustand der politischen Schweiz – zulässt. Unter anderem kann damit eine Antwort gegeben werden auf eine simple Grundsatzfrage der Politik, wie sie beispielsweise schon von Dahl (1961) in seinem klassischen Werk gestellt wurde: „Wer regiert?“.

1.2.3 Entscheidungsstrukturen als Repräsentation des gesamten Entscheidungsprozesses

Der zeitliche Ablauf der Entscheidungsprozesse und die damit einhergehende mögliche Veränderung der Entscheidungsstruktur während des Prozesses werden in dieser Analyse nicht berücksichtigt, sondern es wird der Einfachheit halber davon ausgegangen, dass es in einem Entscheidungsprozess eine einzige Entscheidungsstruktur gibt. Diese umfasst sämtliche Etappen, was zu einer synthetisierten Ansicht des Entscheidungsprozesses führt. Wohl existieren interessante und aufschlussreiche Studien zu Macht oder Konflikt in einzelnen Phasen des Entscheidungsprozesses, wie beispielsweise der parlamentarischen Phase (z.B. Schwarz und Linder 2006, Hug und Schulz 2007, Linder und Schwarz 2008, Schwarz 2008). Diese liefern aufgrund ihrer detaillierten Datenbasis wichtige Erkenntnisse über die Struktur, wie sie während der parlamentarischen Phase besteht. Die Etappe im Parlament ist aber nur eine von mehreren Phasen, die einen Entscheidungsprozess ausmachen und ein politisches Geschäft prägen (siehe auch Sabatier 2007: 7). Zeitlich ist der parlamentarischen Arbeit die vorparlamentarische Phase vorgeschoben, und nach der parlamentarischen Phase folgt je nachdem eine Referendumsphase, in welcher das Stimmvolk über eine Vorlage entscheiden kann. Studien über Entscheidungsstrukturen im Parlament decken also nur eine beschränkte Phase des Prozesses ab. Ausserdem zeigt die parlamentarische Phase insofern nur einen Ausschnitt aus der Entscheidungsstruktur, als dass nur eine beschränkte Anzahl von Akteuren, nämlich die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und die federführenden staatlichen Akteure, direkten Zugang zu dieser Phase des Entscheidungsprozesses haben.¹⁴ Studien, welche sich ausschliesslich auf die Entscheidungsstrukturen in einer Phase beschränken, haben nicht die Möglichkeit, sämtliche an einem Geschäft beteiligten Akteure zu berücksichtigen. Während sich

¹⁴ In den vorberatenden parlamentarischen Kommissionen haben normalerweise Vertreter aus der Bundesverwaltung sowie von Interessenorganisationen die Möglichkeit, ihre Position in sogenannten „Hearings“ noch einmal darzulegen. Studien über die Koalitionen im Parlament beziehen sich jedoch nur auf die Phase des Plenums.

politikwissenschaftliche Analysen allgemein häufig auf einen Akteurstyp wie Regierungen, Parteien, Interessengruppen oder soziale Bewegungen beschränken, werden in der vorliegenden Studie sämtliche Akteurstypen gemeinsam untersucht.

Die Untersuchung des gesamten Ablaufs des Entscheidungsprozesses und der allfälligen Veränderung der Entscheidungsstrukturen durch vertiefte Fallanalysen wäre bestimmt von Interesse für das noch bessere Verständnis der Entscheidungsprozesse, würde aber gleichzeitig den Vergleich von 11 Fällen erschweren. Der Vorteil einer synthetisierten Ansicht von Entscheidungsstrukturen ist die Möglichkeit der Konzentration auf einfache Dimensionen, welche wiederum die Typologisierung und die Suche nach allgemeinen Erklärungen für das Entstehen der Entscheidungsstrukturen erlaubt. Während eine Untersuchung der Veränderung der Entscheidungsstrukturen während des Verlaufs des Prozesses in einem einzelnen Fall sicher genauere Erkenntnisse liefern würde, ginge dies auf Kosten des theoretischen Interesses einer Typologisierung und Erklärung, welche für sämtliche 11 wichtigsten Fälle gültig ist.

1.2.4 Entscheidungsstrukturen basierend auf organisationellen Akteuren und deren Koalitionen

Während Kriesi (1980) die Entscheidungsstrukturen auf der Ebene der Organisationen als auch der Individuen studiert hat, wird sich diese Arbeit aufgrund theoretischer Argumente auf organisationelle Akteure und deren Koalitionen beschränken. Erstens argumentieren Laumann und Knoke (1987: 380), welche sich auf Autoren wie Burt (1975) oder Coleman (1974, 1982) stützen, dass seit dem Ende des 19. Jahrhunderts individuelle Persönlichkeiten als Entscheidungsträger im politischen System je länger desto unwichtig sind. An ihrer Stelle haben Organisationen – dank ihrer Möglichkeit, grosse Mengen an Ressourcen zu mobilisieren – ihren Einfluss erweitern können. Diese strukturellen Veränderungen machen aus den Organisationen die einzigen Akteure, welche die staatliche Entscheidungsfindung wirklich beeinflussen können (Knoke *et al.* 1996: 12).¹⁵ Die individuellen Personen haben in der vorliegenden Untersuchung nur die Rolle von Repräsentanten ihrer jeweiligen Organisationen und dienen dazu, über ihre Organisation Daten zu liefern (Knoke *et al.* 1996: 7). Das Vorgehen, die Analyse eher auf Organisationen als auf Individuen zu konzentrieren, ist denn

¹⁵ Es muss unterstrichen werden, dass diese Entwicklung nur die Rolle der Organisationen während des politischen Entscheidungsprozesses, wie er in dieser Arbeit untersucht wird, betrifft. Demgegenüber wird in neuerer Zeit eine gewisse Personalisierung der Politik beobachtet, weil einzelne Exponenten von Organisationen stark im medialen Rampenlicht stehen, was natürlich indirekt ebenfalls einen Einfluss auf die Entscheidungsfindung haben kann.

auch relativ verbreitet (z.B. Kriesi und Jegen 2001, Fischer *et al.* 2003, Sciarini *et al.* 2004, Schmitter 2008). Zweitens werden die Organisationen für die Analyse weiter zu Koalitionen aggregiert. Weil die Akteure in der Entscheidungsstruktur unterschiedliche Präferenzen haben, sind Koalitionen von Akteuren mit denselben Präferenzen die wichtigsten strukturellen Elemente in einem Politiknetzwerk (Laumann und Knoke 1987, Knoke 1990: 7, Knoke *et al.* 1996: 8, 189ff.). Unter anderem die Theorien der Advocacy-Koalitionen¹⁶ (Sabatier 1987, Sabatier und Jenkins-Smith 1999, Sabatier und Weible 2007) und der punktierten Equilibrien von politischem Wandel (Baumgartner und Jones 1991, True *et al.* 2007, Baumgartner *et al.* 2009) haben die Wichtigkeit von Koalitionen hervorgehoben, so dass die entsprechende Literatur heute häufig davon ausgeht, dass die entscheidenden Elemente in einem Politiknetzwerk nicht einzelne kollektive Akteure, sondern Koalitionen von Akteuren sind (Atkinson und Coleman 1992: 161, Kriesi und Jegen 2001, Beyers 2002: 598, Beyers und Kerremans 2004: 1126, Heaney 2006, Kriesi *et al.* 2006a: 342, Adam und Kriesi 2007, Ingold 2008, Beyers und Braun-Poppelaars 2010: 2ff., Ingold 2010, Knoke 2010).

1.2.5 Entscheidungsstrukturen als Interaktionsprodukt verschiedener Bedingungen

Neben der Beschreibung und der idealtypischen Kategorisierung der Entscheidungsstrukturen ist ein zweites Ziel dieser Arbeit, die Entstehung der Entscheidungsstrukturen in den 11 Politikbereichen zu erklären. Es geht darum zu analysieren, unter welchen Bedingungen gewisse Entscheidungsstrukturen entstehen und wieso sie zwischen Politikbereichen variieren (siehe z.B. Blom-Hansen 1997, Jönsson *et al.* 1998a: 332, König und Bräuninger 1998: 446, Marsh 1998: 15, Thatcher 1998: 403, Marsh und Smith 2000: 7, Raab 2002, Linder 2005: 117, Adam und Kriesi 2007, Knoke 2010). Obwohl die Frage nach den Bedingungen für die Entstehung gewisser Entscheidungsstrukturen in logischer und zeitlicher Reihenfolge vor der häufiger untersuchten Frage nach dem Zusammenhang zwischen Entscheidungsstrukturen und daraus resultierenden Politikmassnahmen steht (siehe z.B. Knoke 1990, Sciarini 1994, 1996, Daugbjerg und Marsh 1998, Marsh und Smith 2000, Fischer *et al.* 2003), ist über ersteren Zusammenhang relativ wenig bekannt (Thatcher 1998: 396f., Fischer 2005, Adam und Kriesi 2007: 136). Dies soll mit dieser Arbeit geändert werden.

Für die Untersuchung des Einflusses verschiedener Bedingungen auf die Entscheidungsstrukturen finden sich in der bestehenden Literatur verschiedene Hinweise. So

¹⁶ Das Konzept einer „Advocacy-Koalition“ geht jedoch weiter als jenes einer simplen Koalition bezüglich eines politischen Entscheidungsprozesses. Eine „Advocacy-Koalition“ besteht über längere Zeit und die Akteure innerhalb der Koalition teilen grundlegende Weltanschauungen und Werte, nicht bloss gemeinsame Ziele bezüglich eines Politikprojektes (siehe Mahoney 2007a).

wurden beispielsweise der Einfluss der Internationalisierung, der Mediatisierung oder verschiedener institutioneller Bedingungen auf die Entscheidungsstrukturen oder einzelne Elemente der Entscheidungsstrukturen untersucht. Die bestehende Literatur hat jedoch häufig nur den Einfluss einer einzelnen Bedingung untersucht. Nicht zuletzt aufgrund der wachsenden Komplexität von politischen Systemen (siehe Hall 2003, Schmitter 2009) kann jedoch davon ausgegangen werden, dass Entscheidungsstrukturen sich nicht mit Hilfe einer einzigen Bedingung abschliessend erklären lassen (Adam und Kriesi 2007: 143). Die verschiedenen möglichen Bedingungen, welche Entscheidungsstrukturen beeinflussen, wurden jedoch kaum gemeinsam untersucht und so mögliche Interaktionseffekte studiert (siehe Scharpf 1997: 22ff.). In der Europäisierungsliteratur beispielsweise geht es längst nicht mehr darum, zu untersuchen, *ob* die Europäisierung einen Einfluss hat, sondern darum, *wie* sich die Europäisierung auf Entscheidungsstrukturen auswirkt (siehe Börzel und Risse 2003: 60, Haverland 2007). Mehrere Autoren (Knill und Lehmkuhl 2002: 255f., Radaelli 2003: 27, Schmidt 2006: 671ff.) weisen darauf hin, dass der Einfluss der Europäisierung je nach Politikbereich mehr oder weniger stark sein kann und dass auf verschiedene Interaktionseffekte mit anderen Bedingungen Rücksicht genommen werden muss. Welches diese Bedingungen sind, bleibt aber bis jetzt relativ unklar. Auch der Föderalismus sollte nur als einer von verschiedenen Bedingungen angesehen werden, welche sich auf die Entscheidungsstrukturen auswirken. Je nachdem können andere Bedingungen wie beispielsweise der Politiktyp den Einfluss des Föderalismus auf die Entscheidungsstrukturen minimisieren (Braun 2000: 5, 11).

In der Überzeugung, dass nur durch den Einbezug verschiedener Bedingungen sinnvolle Erklärungen für komplexe Phänomene wie Entscheidungsstrukturen gefunden werden können, bezieht diese Arbeit Theorien des Föderalismus, der Europäisierung, des Politiktyps und der vorparlamentarischen Phase in die Analyse mit ein. Es sollen jene Kombinationen von Bedingungen gefunden werden, welche das Entstehen einer bestimmten Entscheidungsstruktur erklären können. Daneben können allenfalls zusätzlich neue theoretische Erkenntnisse über die Wirkung der Bedingungen in Interaktion mit anderen Bedingungen gewonnen werden.

Nun ist es kaum vorstellbar, dass diese Bedingungen die Entscheidungsstrukturen in allen Fällen komplett erklären können. Die Akteure haben immer eine gewisse Handlungsfreiheit bezüglich ihres strategischen Verhaltens und ihrer Interaktionen und können so die Entscheidungsstrukturen ebenfalls beeinflussen (Emirbayer und Goodwin 1994, Blom-Hansen 1997: 669, 73, Marsh und Smith 2000: 5f., Christopoulos 2006). Die Strategien,

Handlungen und Interaktionen der Akteure werden denn auch oft in Modelle und Analysen der politischen Entscheidungsfindung einbezogen (z.B. Kriesi 1994, Sciarini 1994, Scharpf 1997, Fischer 2005, Kriesi 2007). Im vorliegenden Beitrag soll das strategische Verhalten der Akteure nicht im Vordergrund stehen, sondern es wird hauptsächlich postuliert, dass sich die Akteure unter gewissen Bedingungen in einer gewissen Weise verhalten und so die Entscheidungsstruktur formen. Wenn durch die untersuchten Bedingungen aber in einzelnen Fällen keine befriedigende Erklärung für eine Entscheidungsstruktur gefunden werden kann, soll durchaus auf das strategische Verhalten der Akteure als Erklärungsgrund zurückgegriffen werden.

1.2.6 Entscheidungsstrukturen in der schweizerischen Konsensdemokratie

Entscheidungsstrukturen sind nicht nur in theoretischen Modellen des Entscheidungsfindungssystems ein zentrales Element. Ihre empirische Untersuchung erlaubt auch wichtige Aussagen über das politische System des entsprechenden Landes. Im Fall der Schweiz ist dies aufgrund der speziellen Charakteristika des politischen Systems von besonderem Interesse. Wie erwähnt geben Entscheidungsstrukturen darüber Aufschluss, auf welche Weise, wie stark und wie erfolgreich sich verschiedene Akteure in den politischen Entscheidungsprozess einbringen können und wie daraus politische Lösungen entstehen. Im schweizerischen Konsens- und Konkordanzsystem ist davon eine ganz bestimmte Vorstellung vorhanden. Sowohl in der Vergangenheit als auch in der aktuellen politikwissenschaftlichen Forschung gilt die Schweiz häufig als paradigmatischer Fall von breiter Interessensintegration, Konsensdemokratie, Föderalismus und direktdemokratischer Entscheidungsfindung und dient so Politikwissenschaftlern gerne als Vergleichsfall (Lijphart 1999: 33f., Kriesi und Trechsel 2008: xi, Vatter 2008, Linder 2009, Vatter 2009, Linder 2010). Schon durch diese spezielle Stellung in der vergleichenden Politikwissenschaft entsteht ein grundsätzliches Interesse daran, die Entscheidungsstrukturen in diesem System zu studieren. Dazu kommt ein substantielleres Argument, welches mit dieser speziellen Stellung zusammenhängt. Die Ideen der breiten Interessensintegration und der Konsensdemokratie stehen für ein System, welches politischen und gesellschaftlichen Minderheiten eine relativ grosse Anzahl Rechte und Interventionspunkte zugesteht. Eine grosse Anzahl Akteure – selbst solche, welche eine politische Entscheidung nicht direkt blockieren können – werden in die

Entscheidfindung mit einbezogen.¹⁷ Das Konzept des Föderalismus repräsentiert ebenfalls eine Idee der politischen Zusammenarbeit und Integration verschiedener Akteure. So wird den untergeordneten geographischen Einheiten – in der Schweiz vor allem den Kantonen – eine grosse Autonomie in gewissen Politikbereichen, eine grosse Anzahl Kompetenzen beim Vollzug von Bundesgesetzen sowie ein gewisses Mitspracherecht bei Entscheidungsprozessen auf Bundesebene zugestanden.¹⁸ Die direkte Demokratie schlussendlich steht für die Möglichkeit der Bürger, direkt am politischen Entscheidungsprozess teilzunehmen, indem sie per Referendum eine Entscheidung an der Urne erzwingen.¹⁹ Alle diese Merkmale des schweizerischen politischen Systems stehen demnach für eine intensive Partizipation möglichst vieler Akteure und eine umfassende Integration verschiedener Interessen.²⁰ Dies müsste dazu führen, dass in der Schweiz eine grosse Anzahl verschiedener Akteure Einfluss auf das politische Geschehen haben. Doch aufgrund seiner Forschungsergebnisse über die 1970er Jahre zeichnet Kriesi (1980: 19f., 687f.) ein deutlich anderes Bild von den Verhältnissen in der Schweizer Politik. Laut ihm gestaltet in der Schweiz – obwohl oft als inklusives System "par excellence" beschrieben – eine kleine Gruppe von individuellen und organisationellen Akteuren die politischen Vorlagen aus. Während die Grosszahl der teilnehmenden Akteure nie massgeblichen Einfluss auf den Entscheidungsprozess nehmen kann, konzentriert sich die Macht in einem "inneren Kern". In diesem inneren Kern der politischen Elite findet sich eine begrenzte Anzahl von Akteuren wieder, welche eng miteinander vernetzt ist und in mehreren Politikbereichen den Gang der Schweizer Politik wesentlich bestimmen kann.

¹⁷ Dieser Punkt entspricht grob gesehen der ersten von Lijpharts (1999) zwei Ebenen von Demokratien, vom Autor „Executives – Party – Dimension“ genannt. Laut Lijphart zeichnen sich Konsensdemokratien auf dieser Ebene durch übergrosse Regierungskoalitionen, ein formelles Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive, Mehrparteiensysteme, Proporzahlen und starke korporatistische Konzertationsmechanismen zwischen Staat und Interessengruppen aus. Siehe auch Vatter (2009) für eine kritische Neubeurteilung der Typologie Lijpharts.

¹⁸ Dieser Punkt entspricht grob gesehen der zweiten von Lijpharts (1999) zwei Ebenen von Demokratien, vom Autor „Federal – Unitary – Dimension“ genannt. Laut Lijphart zeichnen sich Konsensdemokratien auf dieser Ebene durch ein föderalistisches und dezentralisiertes Regierungssystem, einen starken Bikameralismus, eine starke Verfassung (eine Änderung verlangt in der Schweiz eine Kantonsmehrheit), eine Verfassungsgerichtsbarkeit und eine unabhängige Zentralbank aus. In einem Punkt ist die Schweiz eine Ausnahme: Es existiert keine Verfassungsgerichtsbarkeit für nationale Gesetze. Siehe auch Vatter (2009) für eine kritische Neubeurteilung der Typologie Lijpharts.

¹⁹ Vatter (2009) hat den vernachlässigten Aspekt der direkten Demokratie in die Typologie Lijpharts (1999) eingebaut. Laut seiner Analyse bildet dieser eine dritte Ebene demokratischer Systeme – allerdings zusammen mit den übergrossen Regierungskoalitionen, welche Lijphart zur ersten Ebene zählt.

²⁰ Als Paradebeispiel, welches die Natur des Systems exemplarisch illustriert, gilt das Vernehmlassungsverfahren in der vorparlamentarischen Phase des Entscheidungsprozesses. In dieser Phase wird einer grossen Anzahl von Akteuren – Organisationen als auch Individuen – formellen Zugang zum Entscheidungsprozess gewährt.

Durch eine Gesamtbetrachtung der 11 Entscheidungsstrukturen kann diese Arbeit ein Urteil abgeben, inwiefern die Schweiz wirklich und dem idealtypischen System entspricht, welches möglichst vielen Interessen Zugang zum Entscheidungsprozess gewährt und auf Konsens ausgerichtet ist.

1.2.7 Entscheidungsstrukturen zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Neben dem grundsätzlichen Interesse, die Entscheidungsstrukturen im schweizerischen Konsenssystem aufzuzeigen, geht es auch darum, eine Forschungslücke zu füllen. Die Entscheidungsstrukturen innerhalb der Elite der Schweizer Politik in den 1970er Jahren sind dank des umfassenden Werkes von Kriesi (1980) gut dokumentiert. Im Rahmen des „liberal-korporatistischen Systems“ der Interessenvermittlung (Katzenstein 1984, 1985) wurden damals in der vorparlamentarischen Phase des Entscheidungsprozesses in Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern die wichtigsten Entscheidungen getroffen, welche danach im Parlament häufig nur noch minim verändert wurden. Daher war die Rolle der grossen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften um einiges wichtiger als jene der politischen Parteien (Kriesi 1980: 390, 691). Nichtsdestotrotz wurde ein hoher Grad an Verknüpfung zwischen den wichtigsten Akteuren aus dem Verbandssystem, dem Parteiensystem und der Bundesverwaltung beobachtet (Kriesi 1982: 155). Alles in allem zeichnete sich das politische System der Schweiz durch eine grosse Stabilität, aber dementsprechend geringe Innovation aus (Sciarini 2006, Lachat 2008: 130). Die Studie von Kriesi beinhaltet also wichtige Erkenntnisse und interessante Schlussfolgerungen über die Entscheidungsstrukturen in der Schweiz und über das politische System des Landes. Sie ist jedoch zu alt, um daraus noch gültige Schlüsse für das Funktionieren des aktuellen politischen Systems ziehen zu können.

Das politische System war in den letzten Jahrzehnten einigen Veränderungen ausgesetzt. Beispiele dafür sind die Europäisierung der Politik (Fischer *et al.* 2002, Knill und Lehmkuhl 2002, Börzel und Risse 2003, Mach *et al.* 2003, Sciarini *et al.* 2004), der gesteigerte internationale wirtschaftliche Wettstreit rund um das Phänomen der Globalisierung (Cerny 1997, Dupont und Sciarini 1998, Rhodes 1998, Scharpf 1998), die zunehmende Medialisierung der Politik (Blumler und Kavanagh 1996, Mazzoleni und Schulz 1999, Kriesi 2001) oder allgemeine Werteveränderungen (z.B. Inglehart und Rabier 1986, Inglehart 1997, Hug und Sciarini 2002, Schmitter 2008, Hug und Kriesi 2010). Alle diese Phänomene haben den Kontext für politische Problemlösungen entscheidend verändert. Ausserdem haben institutionelle und administrative Reformen (Lüthi 1996, Germann 1997, 2002, Sciarini und

Bochsler 2006, Varone 2006) – zum Teil als Antwort auf die kontextuellen Herausforderungen – die Spielregeln und Rahmenbedingungen des politischen Systems der Schweiz neu gestaltet. Generell hat das Bild der Schweiz als paradigmatischer Fall einer Konsensdemokratie in neuerer Zeit Risse bekommen (Vatter 2008, Linder 2009).

Seit Kriesi (1980) hat aber keine Studie mehr versucht, ein generelles Bild von den Entscheidungsstrukturen in der Schweiz zu zeichnen und so diesen Veränderungen Rechnung zu tragen.²¹ Diese verschiedenen Veränderungen und deren potentielle Auswirkungen auf das politische Entscheidungssystem und die involvierten Akteure sind bis jetzt – nicht nur in der Schweiz – schlecht bis gar nicht untersucht (Schmitter 2008).²² Schmitter (2008: 201-07) spekuliert über die Auswirkungen dieser Veränderungen, bemerkt aber gleichzeitig, dass die Überprüfung dieser Auswirkungen nur in einem enorm aufwändigen Forschungsvorhaben zu handhaben wäre. Es hat sich tatsächlich als äusserst schwierig herausgestellt, den genauen Einfluss dieser verschiedenen Faktoren auf die Veränderung der Entscheidungsstrukturen zu eruieren (siehe Fischer *et al.* 2009). Inwiefern diese verschiedenen Entwicklungen die Entscheidungsstrukturen seit den 1970er Jahren verändert haben wird denn in der vorliegenden Arbeit auch nicht untersucht. Sie soll weder als eine reine Replikation noch als systematischen Vergleich mit Kriesis (1980) Werk verstanden werden. Beispielsweise steht in dieser Arbeit nicht wie bei Kriesi die Makro-, sondern die Meso-Ebene einzelner Politikbereiche im Vordergrund, ausserdem werden die Entscheidungsstrukturen aufgrund theoretischer und methodologischer Entwicklungen nicht auf dieselbe Weise beschrieben. Eine diachronisch vergleichende Komponente wird implizit natürlich vorhanden sein, da sich diese Arbeit vor allem bezüglich der untersuchten Daten von jener Kriesis inspiriert.

1.2.8 Entscheidungsstrukturen analysiert mit Hilfe einer innovativen Kombination zweier Methoden

Es soll hier noch auf einen Punkt hingewiesen werden, welcher die vorliegende Arbeit aus methodologischer Sicht innovativ macht. Diese Arbeit kombiniert die Soziale Netzwerkanalyse (SNA, Wasserman und Faust 1994, Carrington *et al.* 2005) mit der Qualitativ Komparativen Analyse (QCA, Ragin 1987, 2000, 2008, Rihoux und Ragin 2009) und wird den Mehrwert einer solchen Kombination demonstrieren. Eine Kombination von mehreren Methoden erlaubt es, ein Phänomen besonders umfassend und vollständig zu

²¹ Dies bemerkt auch der Autor selber (Kriesi 1998: 278). Er stützt sich daher noch in den neunziger Jahren, unter anderem in seinem Kapitel über den informellen Kern der Schweizer Politik (Kriesi 1998), auf seine eigenen, 20 Jahre alten Daten.

²² Eine Ausnahme sind die Parteiensysteme, siehe z.B. Kriesi *et al.* (2006b, 2008, Kriesi 2010).

studieren (z.B. Tashakkori und Teddlie 1998, Morse 2003). In der vorliegenden Arbeit werden die 11 Fälle in einem ersten Schritt mithilfe der SNA detailliert beschrieben und dann in einem zweiten Schritt mithilfe der QCA einem systematischen Vergleich unterzogen. Auf diese Weise sollen schlussendlich Kombinationen von Bedingungen ermittelt werden, welche zu den jeweiligen Entscheidungsstrukturen führen. Die beiden Methoden ergänzen sich gegenseitig. Die SNA dient der für QCA unerlässlichen genauen Fallbeschreibung, in diesem Falle der Beschreibung der Entscheidungsstrukturen. QCA wiederum ergänzt die oft rein deskriptiv verwendete SNA mit einer kausalen Analyse, da sie alleine die Entscheidungsstrukturen zwar beschreiben, aber nur schlecht erklären kann (siehe auch Dowding 1995: 157). Trotz dieser Kompatibilität wurden die beiden Methoden ausser einiger weniger Ausnahmen (Stevenson und Greenberg 2000, Spreitzer und Yamasaki 2008, Magetti 2009) noch nie kombiniert.

Die vorliegende Arbeit folgt damit einer Tendenz zur Kombination der SNA mit anderen Methoden, welche in der schweizerischen Politikforschung beobachtet werden kann. So ergänzt beispielsweise Sciarini (1994, 1995, 1996) im Rahmen seiner Analyse der Schweizer Landwirtschaftspolitik im internationalen Umfeld die SNA mit einer qualitativen Fallstudie, Kriesi und Jegen (2001, auch Jegen 2003) vergleichen in der Energiepolitik Koalitionen aufgrund SNA-Daten und aufgrund einer Ideenanalyse, Fischer (2005) kombiniert zur Untersuchung der Internationalisierung von Entscheidungsprozessen die SNA mit formalen, spieltheoretischen Modellen, während Ingold (2008, 2010, 2011) für die Analyse der Entwicklung von Koalitionen im Bereich der Umweltpolitik die SNA mit einer Mutlikriteriumsanalyse ergänzt.

1.3 Kurze Zusammenfassung der Vorgehensweise

Mit dieser Einführung habe ich versucht zu zeigen, wieso es von Bedeutung ist, politische Entscheidungsstrukturen und insbesondere Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu untersuchen. Es wurde zuerst auf das theoretische Interesse eingegangen, welches mit der Analyse von Entscheidungsstrukturen verbunden ist. Danach habe ich auf das spezifische Interesse, die Entscheidungsstrukturen im politischen System der Schweiz und zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu analysieren, hingewiesen. Dabei wurden bisherige Ansätze problematisiert und bestehende Forschungslücken aufgezeigt. Der Rest der Arbeit ist folgendermassen aufgebaut.

Als nächstes beschreibe ich in den Kapiteln 2 und 3 den theoretischen Rahmen. In einem ersten Schritt (Kapitel 2) definiere ich dabei das Konzept der Entscheidungsstrukturen genauer. Dabei stütze ich mich auf die Literatur zu Politiknetzwerken, welche die theoretische Basis für das Konzept der Entscheidungsstrukturen darstellen. Danach bespreche ich die bestehende Typologie von Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007), welche in gewissen Punkten abgeändert werden soll. Die in dieser Arbeit verwendete Typologie setzt sich aus den Dimensionen der Machtverteilung und der Koalitionsbeziehungen zusammen und definiert vier Idealtypen von politischen Entscheidungsstrukturen. Schliesslich folgt eine kritische Diskussion verschiedener bestehender Typologien, wobei die Vorteile der in dieser Arbeit verwendeten Typologie aufgezeigt werden sollen.

In Kapitel 3 bespreche ich die verschiedenen Bedingungen, welche die Entscheidungsstrukturen beeinflussen. Dazu werde ich Theorien des Föderalismus, der Europäisierung, der Politiktypen und der vorparlamentarischen Phase des Entscheidungsprozesses mobilisieren. Diese Bedingungen werden aber nicht alleine besprochen und deren unabhängiger Einfluss auf die Entscheidungsstrukturen analysiert. Vielmehr zeigt diese Arbeit auf, wie die verschiedenen Bedingungen jeweils in gegenseitiger Interaktion eine Entscheidungsstruktur erklären können. Dies erlaubt einerseits, die Entscheidungsstrukturen möglichst komplett zu erklären. Andererseits werden dadurch die bestehenden theoretischen Argumente durch wichtige Erkenntnisse über ihre gegenseitigen Interaktionen ergänzt.

Kapitel 4 beschreibt die Daten und geht auf die methodologische Vorgehensweise ein. In einem ersten Schritt werden die Entscheidungsstrukturen der 11 wichtigsten Entscheidungsprozesse zwischen 2001 und 2006 auf Bundesebene rekonstruiert. Für die Gesamtheit der 11 Fälle wurden 250 Interviews mit Vertretern der an den einzelnen Prozessen beteiligten Akteure durchgeführt. Die damit gewonnenen Daten werden hauptsächlich mit Werkzeugen der Sozialen Netzwerkanalyse (SNA) bearbeitet und beschreiben die Entscheidungsstrukturen. In einem zweiten Analyseschritt werden dann für die 11 Entscheidungsstrukturen durch einen systematischen Vergleich mit der Methode der Qualitativ Komparativen Analyse (QCA) Kombinationen von Bedingungen zur Erklärung von Entscheidungsstrukturen herausgearbeitet.

Anschliessend folgt in Kapitel 5 der erste empirische Schritt. Bei der Beschreibung der Fälle wird jeweils zuerst deren thematischer Inhalt präsentiert. Anschliessend werden den Fällen für die Ergebnisse – die beiden Dimensionen der Entscheidungsstrukturen – und die vier Bedingungen aufgrund der präzisen Fallbeschreibungen sogenannte Fuzzy-Werte zugewiesen.

Aufgrund ihrer Fuzzy-Werte für die Mitgliedschaft in den Mengen der beiden Dimensionen der Entscheidungsstrukturen werden die 11 Fälle in die Typologie eingeteilt. Diese möglichst genaue Beschreibung der Entscheidungsstrukturen und die Definition der Fuzzy-Werte ist die Basis für den anschliessenden Vergleich.

Die vergleichende Analyse folgt in Kapitel 6. Die Dimensionen der Entscheidungsstrukturen werden systematisch nacheinander auf (Kombinationen von) Bedingungen untersucht, welche für die spezifische Dimension entweder notwendig oder hinreichend sind. Danach bespreche ich jeden Idealtyp der Entscheidungsstrukturen und die dazugehörenden Fälle im Lichte der Resultate. Zum Ende des Kapitels werde ich ausserdem auf die einzelnen Bedingungen eingehen und deren Auswirkungen und Interaktionen mit anderen Bedingungen besprechen.

Kapitel 7 fasst das Forschungsvorhaben nochmals zusammen, präsentiert die wichtigsten Erkenntnisse, geht auf die Generalisierbarkeit der Resultate ein und versucht aufgrund der Erkenntnisse dieser Arbeit ein generelles Urteil über das politische System der Schweiz zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu fällen.

2. Entscheidungsstrukturen

2.1 Einführung

Ein erstes Hauptziel der vorliegenden Arbeit ist es, die politischen Entscheidungsstrukturen in der Schweiz zu beschreiben und mithilfe einer Typologie zu kategorisieren. Ein zweites Hauptziel ist es dann, die verschiedenen Entscheidungsstrukturen durch Kombinationen von Bedingungen erklären zu können. Dafür grenze ich in diesem Kapitel zuerst das Konzept der Entscheidungsstrukturen gegenüber anderen, verwandten Begriffen ab. Anschliessend diskutiere ich in der entsprechenden Literatur verwendete Typologien von Entscheidungsstrukturen. Die Diskussion geht von der Typologie von Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) aus und zeigt deren Vorzüge gegenüber anderen Typologien auf. Schlussendlich sind auch bei der Typologie von Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) einige konzeptuelle Klärungen und Verbesserungen nötig. Diese Diskussion resultiert in einer Typologie mit vier Idealtypen, welche in dieser Arbeit für die Charakterisierung und Erklärung der 11 Entscheidungsstrukturen verwendet wird.

2.2 Definition von Entscheidungsstrukturen

2.2.1 Politiknetzwerke

Das Konzept des "Politiknetzwerks"¹ bildet die Basis für die Entscheidungsstrukturen. Es ist in dieser Arbeit als allgemeiner und neutraler Oberbegriff zu verstehen, welcher die Gesamtheit der Akteure in einem politischen System und deren Beziehungen umfasst. Ein Blick auf die Definition des politischen Systems von Kriesi (1994: 14ff., 2007: 263) gibt Aufschluss darüber, welche Akteure Teil eines Politiknetzwerkes sein können. Ein politisches System wird einerseits vom Staat und andererseits vom intermediären System, welches das Parteien- und das Interessengruppensystem beinhaltet, gebildet. Die wichtigsten Akteursgruppen sind somit staatliche Akteure (Exekutive und Verwaltung), Interessengruppen (beziehungsweise Verbände) sowie politische Parteien. Das Parteiensystem – als Teil des intermediären Systems – und die Legislative – als Teil des Staates – bilden gemeinsam die parlamentarische Arena. Die Interessengruppen – als Teil des intermediären Systems – und die Verwaltung – als Teil des Staates – bilden die administrative Arena. Laut der klassischen Vorstellung findet in der parlamentarischen Arena die Gesetzgebung statt, während in der administrativen Arena die Gesetze vollzogen werden. Gemäss diesem Modell besteht zwischen den beiden Arenen eine klare Arbeitsteilung, und die Regierung funktioniert

¹ Politiknetzwerke werden auch "politische Netzwerke" oder englisch "policy networks" genannt.

als offizielles Bindeglied zwischen Parlament und Verwaltung (Kriesi 2007: 263).² Jedoch entspricht dieses klassische, formale Bild der Beziehungen zwischen den beiden Arenen nicht mehr der Realität in modernen Demokratien (Kriesi 2007: 265) oder war je nach Auffassung schon immer nur eine stark vereinfachte Abbildung der Dinge (Adam und Kriesi 2007: 132). Auf jeden Fall kann heutzutage keine klare Grenze zwischen den beiden Arenen gezogen werden, und die Grenze zwischen Staat und Gesellschaft ist „fliessend und irrelevant“ geworden (Laumann und Knoke 1987: 381, auch Knoke *et al.* 1996). Sowohl die Vertreter der Verwaltung als auch die verschiedensten Interessengruppen spielen im politischen Entscheidungsprozess eine bedeutende Rolle. Die Regierung und ihre Verwaltung kann politische Projekte nicht eigenhändig durchsetzen, sondern ist auf die Informationen, die Mitarbeit und die politische Unterstützung von gesellschaftlichen oder subnationalen Akteuren angewiesen. Diese wiederum verfügen über verschiedene Ressourcen und Zugangsmöglichkeiten zum Entscheidungsprozess, um die zu erarbeitende Lösung zu beeinflussen. Aufgabe der federführenden staatlichen Akteure ist es, zwischen den verschiedenen eingebrachten Interessen zu vermitteln und eine akzeptable Lösung zu erarbeiten. Ausserdem bestehen auch zwischen den verschiedenen externen Akteuren wie Interessengruppen oder Parteien Beziehungen, durch welche Informationen oder Ressourcen ausgetauscht werden.³

Das Konzept des Politiknetzwerkes erlaubt es, diesem Umstand der fließenden und unklaren Grenze zwischen Staat und Gesellschaft Rechnung zu tragen und die verschiedenen formellen und informellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren zu erfassen, ohne mit einer vordefinierten, starren Struktur arbeiten zu müssen.⁴ Ein Politiknetzwerk ist grob definiert eine Menge von verschiedenen Akteuren und verschiedenen Beziehungen zwischen diesen Akteuren (frei nach Börzel 1998: 254). Im hier untersuchten Fall der Schweiz, wo Verwaltung und Parteien für ihre Arbeit schon immer auf die Ressourcen der Interessengruppen angewiesen waren, ist dieses Bild des Netzwerkes speziell zutreffend.

² Diese Konzeption ist von Max Weber inspiriert, laut welchem eine klare Arbeitsteilung zwischen Politikern als Repräsentanten der Gesellschaft und Beamten als Vertreter der technischen Expertise besteht.

³ Im Rahmen der Advocacy-Koalitions-Theorie (Sabatier *et al.* 1987, Sabatier und Jenkins-Smith 1999, Sabatier und Weible 2007) gehören auch Journalisten, Gerichte und wissenschaftliche Experten zu den wichtigen Akteuren in den Koalitionen. Da nur letztere offiziell am politischen Entscheidungsprozess im engeren, formellen Sinne teilnehmen, wurden Journalisten und Gerichte nicht als mögliche Akteure in den Entscheidungsstrukturen berücksichtigt.

⁴ Kenis und Schneider (1991: 34f.) gehen etwas genauer auf die Veränderungen ein, welche dazu geführt haben, dass das Konzept des Politiknetzwerkes angemessen ist, um das politische System zu analysieren. So erwähnen sie neben der Fragmentierung des Staates und der Auflösung der Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft die Sektoralisierung oder funktionale Differenzierung des staatlichen Handelns, die Erweiterung des staatlichen Eingriffsbereiches, die Privatisierung von gewissen staatlichen Aufgaben, die Internationalisierung oder Transnationalisierung der Politik oder die grössere Abhängigkeit von wissenschaftlicher Expertise.

Das Konzept des Politiknetzwerkes kann entweder auf der Makro-Ebene eines ganzen Staates (z.B. Kriesi 1994, Kriesi 2007) oder – wie in dieser Arbeit der Fall – auf der Meso-Ebene eines einzelnen Politikbereiches (z.B. Katzenstein 1978, Atkinson und Coleman 1989, Schneider 1992, Sciarini 1994, Knoke *et al.* 1996) verwendet werden.

2.2.2 Kritik am Netzwerkkonzept

Das Konzept des Politiknetzwerkes wurde im Laufe seiner Existenz verschiedentlich kritisiert. Ich werde an dieser Stelle kurz auf diese Kritiken eingehen, um mein Verständnis des Konzeptes weiter zu klären.⁵ Ein grundsätzliches und von vielen Autoren beklagtes, aber kurzfristig kaum lösbares Problem ist das Fehlen einer einheitlichen Definition und Verwendung des Konzeptes (z.B. Rhodes 1990: 293, Sciarini 1994: 59, Blom-Hansen 1997: 672, Börzel 1997, 1998, Marsh 1998, Thatcher 1998, Adam und Kriesi 2007, Christopoulos 2008: 476, Knoke 2010). Tatsächlich existiert, wie Börzel (1998, auch Börzel und Heard-Lauréote 2009) bemerkt, eine „babylonische“ Anzahl verschiedener Definitionen und Anwendungen von Politiknetzwerken. Diese Tatsache ist laut Sciarini (1994: 59, auch Börzel 1998) dem breiten Potential und der zeitweilig grossen Beliebtheit des Konzeptes zuzuschreiben. Die unterschiedlichen Verwendungen können unter anderem verschiedenen Forschungstraditionen in den USA, Grossbritannien oder Deutschland zugeordnet werden (Marsh 1998), wobei es zwischen diesen Literatursträngen mit der Zeit auch zu gegenseitigen Einflüssen gekommen ist.

Ein erster Konflikt besteht zwischen der Auffassung des Begriffes als neutrale Beschreibung einer Menge von Akteuren und deren Beziehungen einerseits und als eine neue, qualitativ eigene Form politischer Interaktion andererseits (siehe z.B. van Waarden 1992). Bezüglich zweiterer Auffassung gibt es ausserdem zwei Strömungen. Einerseits wurden – vor allem in der angelsächsischen Literatur – verschiedene Formen von Politiknetzwerken als Alternativen zu den klassischen Interessenvermittlungstheorien des Korporatismus und des Pluralismus vorgeschlagen (Marsh 1998).⁶ Andererseits wurde – hauptsächlich in der deutschen Literatur – das Politiknetzwerk gar als mögliche neue Regierungsform („*form of governance*“)

⁵ Was laut Börzel's (1998: 254) Kritik von Autoren, welche das Konzept verwenden, nur selten gemacht wird.

⁶ In der US-amerikanischen Literatur der 1950er- und 1960er-Jahre kam das Konzept als eine Kritik am pluralistischen Modell der Interessenvermittlung auf. Die Idee wies darauf hin, dass eine gewisse Anzahl von Individuen als Vertreter staatlicher oder gesellschaftlicher Interessen gemeinsam in geschlossenen („iron triangles“) oder offeneren („issue networks“) sogenannten „sub-governments“ die Politik in einem Politikbereich bestimmten. Im Gegensatz dazu ist die britische Literatur über „policy communities“ stärker von der Literatur über interorganisationelle Beziehungen beeinflusst und stellt dementsprechend weniger die Individuen, sondern Organisationen in den Mittelpunkt von Politiknetzwerken. Die Netzwerke zwischen diesen Organisationen sind stark durch die institutionellen Rahmenbedingungen geprägt (Marsh 1998, Thatcher 1998).

bezeichnet, welche den Entwicklungen der Verhältnisse zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren Rechnung trägt (Kenis und Schneider 1991). Als neue Regierungsform befindet sich ein Politiknetzwerk konzeptuell zwischen fester, hierarchischer Organisation und flexiblem Markt. Allgemein legt das Konzept des Politiknetzwerkes in dieser Verwendung den Fokus auf die Tatsache, dass dezentralisierte, informelle und horizontale Beziehungen die Kommunikation zwischen den am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure vereinfachen (Kenis und Schneider 1991: 41, Börzel 1997: 2ff., 1998: 255, 62, Marsh 1998).⁷ Es ist diesbezüglich jedoch zu kritisieren, dass Politiknetzwerke in dieser Verwendung erstens häufig nur mangelhaft in theoretische Gebilde eingebettet sind, welche Aussagen über ihre Entstehung oder ihre Auswirkungen ermöglichen würden. Zweitens wurden in dieser Literatur oft nur inkomplette Typologien von Politiknetzwerken verwendet, welche nicht sämtliche Kombinationen von möglichen Merkmalen von Politiknetzwerken beschreiben (Thatcher 1998: 393). Damit wird das Konzept für eine einzige spezifische Ausprägung von Politiknetzwerken absorbiert und geht als neutrales und übergreifendes Konzept verloren. Ein Politiknetzwerk sollte vielmehr ein übergeordnetes Konzept bleiben, verschiedene Formen annehmen und so mit theoretischen Idealtypen verglichen werden können (Börzel und Heard-Lauréote 2009).⁸

Ein zweiter Konflikt – welcher sich zum Teil mit dem ersten überschneidet – besteht zwischen der Verwendung des Begriffes des Politiknetzwerkes als reine Metapher und als empirisch abgestütztes Modell (Marsh 1998, Pappi und Henning 1998). Als Metapher umschreibt der Begriff schlicht und einfach das Phänomen, dass Akteure miteinander vernetzt sind. Ausgehend davon wird dann postuliert, dass ein Politiknetzwerk Auswirkungen auf die Handlungsoptionen der Akteure und auf das Resultat des politischen Entscheidungsprozesses hat (siehe Marsh 1998, Marsh und Smith 2000, 2001). Dieser metaphorischen Verwendung des Konzeptes wurde von positivistischer Seite einerseits die mangelnde empirische Unterlegung durch Daten über die Beziehungen zwischen den Akteuren im Netzwerk vorgeworfen. Ohne empirische Basis bringe das Netzwerkkonzept insofern keinen Mehrwert, als dass nicht mehr ersichtlich wird, als bereits „von blossem Auge“ erkennbar ist (Dowding 1995, 2001, Christopoulos 2008). Andererseits wurde argumentiert, dass durch den rein metaphorischen Gebrauch als abstraktes Phänomen dem Politiknetzwerk auch die theoretische Basis fehlt. Es sei nicht das Politiknetzwerk als solches, welches die Handlungsoptionen der Akteure oder das Resultat des Entscheidungsprozesses beeinflusse. Vielmehr seien die

⁷ Vor allem die Europäische Union (EU) wird gerne als Beispiel von „network governance“ dargestellt (Börzel und Heard-Lauréote 2009).

⁸ Eine vollständigere Kritik an dieser Konzeption des Politiknetzwerkes ist in Sciarini (1994: 65-67) zu finden.

Interaktionen zwischen den Akteuren im Netzwerk die entscheidenden Faktoren, welche die Struktur und die Veränderung eines Netzwerkes und somit auch das Resultat eines Entscheidungsprozesses erklären können. Ohne eine theoretische Konzentration auf die Ebene der Akteure und deren Beziehungen als auch eine empirische Messung dieser Beziehungen, so wurde argumentiert, seien Netzwerke zwischen Akteuren immer präsent, wenn man sie denn nur finden will. In dieser Arbeit ist die Struktur des Netzwerkes nicht als unabhängiges Phänomen, sondern als zusammenfassende Übersicht über die Positionen und Interaktionen der Akteure zu verstehen. Zweitens werde ich die Beschreibung der Struktur des Politiknetzwerkes mit Hilfe von sozialen Netzwerkdaten empirisch abstützen (SNA, siehe Kapitel 4).⁹

Somit lässt sich folgendes zusammenfassen: Die politischen Akteure im modernen Staat bilden durch Beziehungen untereinander ein sogenanntes Politiknetzwerk, welches im Rahmen der vorliegenden Arbeit auf der Meso-Ebene einzelner Politikbereiche beobachtet wird. Das Bild eines Netzwerkes ist behilflich, um die Positionen und Interaktionen zwischen den politischen Akteuren zu repräsentieren (Schneider 1992, Knoke *et al.* 1996: 3). Das Konzept des Politiknetzwerkes ist aber – aus eben besprochenen Gründen – nur als ein neutraler Oberbegriff zu verstehen, welcher verschiedene Strukturen annehmen kann (van Waarden 1992, Kriesi 1994, Sciarini 1995, 1996, Kriesi *et al.* 2006a, Kriesi 2007). Die Beschreibung der Strukturen des Netzwerkes wird in dieser Arbeit durch eine Typologie systematisiert und empirisch durch soziale Netzwerkdaten abgestützt.

2.2.3 Politiknetzwerk und Entscheidungsstruktur

Die spezifische Struktur, welche im Netzwerk herrscht, ist die Entscheidungsstruktur. Je nachdem, wie sich welche Akteure im Politiknetzwerk positionieren und welche Beziehungen sie unterhalten, nimmt das Netzwerk eine andere Entscheidungsstruktur an. Diese kann als eine Landkarte des gesamten Entscheidungsprozesses verstanden werden, welche eine synthetische Übersicht über die beteiligten Akteure, deren Positionen und Beziehungen liefert (Dowding 1995: 157, Knoke *et al.* 1996: 10, Kriesi 2007: 287). Verschiedene Politiknetzwerke unterscheiden sich dadurch, dass sie verschiedene Entscheidungsstrukturen aufweisen.

Die Positionen und Beziehungen der Akteure im Netzwerk können durch verschiedene Bedingungen wie die Europäisierung, den Föderalismus, dem Politiktyp oder der Offenheit

⁹ Auch die Advocacy-Koalitions-Theorie wurde für ihre mangelnde empirische Abstützung kritisiert. Die Soziale Netzwerkanalyse bietet diesbezüglich geeignete Werkzeuge, um Koalitionen zu operationalisieren (Sabatier und Weible 2007: 196).

der vorparlamentarischen Phase erklärt werden. Diese Bedingungen beeinflussen die Interessen und das Handlungspotential der Akteure – und haben so Auswirkungen auf die Entscheidungsstruktur. Struktur und Akteure sind demnach nicht als zwei voneinander getrennte – oder gar sich konkurrierende – Elemente anzusehen, sondern die Akteure, beeinflusst durch die Bedingungen, bilden die Entscheidungsstruktur.

In der entsprechenden Literatur tauchen anstelle von Entscheidungsstruktur auch andere Begriffe auf, um Strukturen von Politiknetzwerken zu beschreiben. Der Begriff der Entscheidungsstrukturen wurde von Kriesi (1980) in seinem klassischen Werk über Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik der 1970er Jahre verwendet. Derselbe Autor verwendet später die Begriffe der Zusammenarbeitsstruktur (Kriesi 1994: 392) oder der Machtkonfiguration (Kriesi 1994: 19, auch Sciarini 1994, Sciarini 1995, Sciarini *et al.* 2004, Kriesi 2007). In der US-amerikanischen, soziologisch angehauchten "Organizational State"-Literatur hingegen werden Begriffe wie Einflussstruktur (Laumann und Pappi 1976) oder Machtstruktur (z.B. Knoke *et al.* 1996) verwendet. Scharpf (1997, 2000) wiederum spricht von Akteurskonstellation.¹⁰ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit arbeite ich mit dem Konzept der Entscheidungsstruktur. Dafür sprechen zwei Gründe. Erstens nimmt der Begriff keine einzelnen Dimensionen von Entscheidungsstrukturen wie beispielsweise jene der Macht oder der Zusammenarbeit vorweg und gibt dieser damit besonderes Gewicht, sondern er bleibt neutral. Entscheidungsstrukturen beschreiben ganz einfach die Strukturen, in deren Rahmen eine politische Entscheidung herbeigeführt wird. Zweitens wird durch diesen Begriff eine explizite Verbindung zu Kriesis (1980) Werk hergestellt. Dies erscheint sinnvoll, da es unter anderem ein Ziel dieser Arbeit ist, die damaligen Erkenntnisse über die Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu aktualisieren.

2.2.4 Auswirkungen von Entscheidungsstrukturen

Das Interesse an Entscheidungsstrukturen basiert unter anderem auf deren Auswirkungen (siehe z.B. Atkinson und Coleman 1989: 50ff., Kriesi 1994: 21, Scharpf 1997: 45, 139, Kriesi und Jegen 2001: 251, Christopoulos 2006: 761, Adam und Kriesi 2007). Verschiedene Entscheidungsstrukturen haben unterschiedliche Auswirkungen, wobei in der Literatur verschiedene Auffassungen davon untersucht werden.

Einerseits wird unter der Auswirkung von Entscheidungsstrukturen oft der substantielle Inhalt der verabschiedeten Massnahme verstanden. Es wird beispielsweise untersucht, ob eine

¹⁰ Teile der hier zitierten Literatur werden weiter unten genauer behandelt, wenn es darum geht, die konstitutiven Dimensionen von Entscheidungsstrukturen herauszuarbeiten.

gewisse Entscheidungsstruktur zu einer innovativen, paradigmatischen Veränderung des entsprechenden Politikbereiches führt oder ob es sich nur um eine Anpassung der bestehenden Politik in kleinen Schritten handelt (siehe z.B. Howlett 2002). Alternativ geht es darum zu untersuchen, ob Entscheidungsstrukturen eher die Interessen staatlicher oder privater Akteure bevorzugen (siehe die Literaturübersicht in Adam und Kriesi 2007).¹¹ Andererseits geht es bei der Verbindung zwischen der Entscheidungsstruktur und deren Auswirkungen häufig darum, aufgrund einer als relativ stabil angesehenen Entscheidungsstruktur in einem Politikbereich das Potential für zukünftige Veränderungen einzuschätzen. Zum Beispiel wurde postuliert, dass offene Netzwerke, konfliktuelle Beziehungen zwischen den Akteuren oder ausgeglichene Machtverhältnisse das Potential für eine Veränderung der politischen Massnahmen im entsprechenden Bereich erhöhen (Atkinson und Coleman 1989, Howlett 2002, Adam und Kriesi 2007).

Die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Entscheidungsstruktur und deren Auswirkungen verlangt idealerweise nach einer Studie des Politikbereiches, seiner Entscheidungsstruktur und den substantiellen politischen Massnahmen über eine längere Zeitspanne. Dies sprengt den Rahmen dieser Arbeit. Ich werde mich darauf beschränken, in den Schlussfolgerungen Vermutungen über die Stabilität und die Innovation der aus der Entscheidungsstruktur hervorgegangenen Lösung zu formulieren.

2.3 Eine Typologie von Entscheidungsstrukturen

Die 11 Entscheidungsstrukturen sollen mit Hilfe einer Typologie systematisch beschrieben werden. Eine solche Typologisierung wird den Vergleich der Entscheidungsstrukturen systematisieren, vereinfachen und so allenfalls ermöglichen, generelle Aussagen über Entscheidungsstrukturen und deren Entstehung zu machen (Marsh 1998: 13, Peters 1998). Eine Typologisierung basiert neben präzisen Fallstudien implizit auch immer auf einer vergleichenden Analyse, weil theoretisch wichtige Unterschiede und Gemeinsamkeiten hervorgehoben werden (Sartori 1991, George und Bennett 2005, Gerring 2007). Im zweiten Schritt der Arbeit wird der Vergleich dann auch explizit, wenn die Entstehung der verschiedenen Entscheidungsstrukturen mit Hilfe verschiedener theoretischer Bedingungen erklärt werden soll.

¹¹ In der entsprechenden Literatur wird auch postuliert, dass ein Politiknetzwerk – verstanden als spezifische Regierungsform – verglichen mit anderen Regierungsformen spezifische Auswirkungen auf den Verlauf des Entscheidungsprozesses und auf das Resultat desselben hat (z.B. Marsh und Smith 2000, Börzel und Heard-Lauréote 2009). Wie weiter oben abgehandelt fasst die vorliegende Arbeit aber das Politiknetzwerk nicht als spezifische Regierungsform auf, sondern das Netzwerkkonzept stellt eine Basis dar, um verschiedene Entscheidungsstrukturen zu beschreiben.

2.3.1 Die Ausgangstypologie

In der Literatur findet sich eine grosse Anzahl verschiedener Typologien von Entscheidungsstrukturen (van Waarden 1992, Börzel 1998, Thatcher 1998, Howlett 2002, Adam und Kriesi 2007: 133).¹² Ich werde in dieser Arbeit von der erst kürzlich vorgeschlagenen Typologie von Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) ausgehen (siehe Tabelle 2.3.1). Diese setzt sich aus den zwei Dimensionen der Machtverteilung und des Interaktionstyps zusammen, welche ich in der Folge systematisch bespreche. Gewisse Elemente, welche bei Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) unklar bleiben, werde ich ebenfalls besprechen, Verbesserungsvorschläge anbringen und schlussendlich mit einer leicht veränderten Typologie arbeiten. Ausserdem sollen aufgrund verschiedener Kriterien die Vorteile dieser Typologie gegenüber anderen Typologien aufgezeigt werden.¹³

Tabelle 2.3.1: Typologie der Machtstrukturen nach Adam und Kriesi (2007)

<i>Interaktionstyp</i>	Konflikt	Verhandlung	Zusammenarbeit
<i>Machtverteilung</i>			
Verteilt	Herausforderung	Symetrische Verhandlung	Horizontale Zusammenarbeit
Konzentriert	Dominanz	Asymetrische Verhandlung	Hierarchische Zusammenarbeit

2.3.2 Machtverteilung

Bei der Dimension der Machtverteilung geht es darum festzustellen, ob die Macht in den Händen (eines Akteurs oder) einer Koalition von Akteuren konzentriert ist oder ob die Macht zwischen mehreren (Akteuren oder) Koalitionen von Akteuren verteilt ist.¹⁴ Gibt es einen

¹² Beziehungsweise handelt es sich teils um Typologien verwandter Konzepte (siehe oben).

¹³ Eine solche Diskussion fehlt bei den Autoren, deren Typologie eher auf (guter) Intuition zu basieren scheint: „We propose to make a new start with a two-dimensional typology of our own, which, we believe, captures the essential network characteristics” (Adam und Kriesi 2007: 133).

¹⁴ Zum Vergleich der Machtstrukturen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in den USA, Deutschland und Japan beobachten auch Knoke *et al.* (1996: 203ff.) die Machtverteilung. Sie identifizieren aufgrund einer Kombination

dominanten Akteur beziehungsweise eine dominante Koalition, so kann sich diese(r) klar durchsetzen. Ist die Macht zwischen mehreren Akteuren beziehungsweise Koalitionen verteilt, können sich diese gegenseitig blockieren.

Macht ist wohl eines der grundsätzlichsten und ältesten Konzepte der Politikwissenschaft, ja sogar der ganzen Sozialwissenschaften. Die Frage danach, wer wie viel Macht hat, ist eine Grundfrage, auf deren Wichtigkeit und fortwährendes Interesse ich auch in der Einführung dieser Arbeit kurz eingegangen bin. Das Konzept der Macht wird in der Literatur bis heute kontrovers diskutiert und wurde folgedessen auf unterschiedliche Arten definiert (z.B. Dahl 1957, 1961, Bachrach und Baratz 1962, Emerson 1962, Lukes 1974, Scott 1994, Bates 2010). Ich werde hier nicht weiter auf diese Diskussionen eingehen, sondern mich auf eine der grundsätzlichsten Definitionen, welche von Max Weber stammt, stützen:

„Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“
(Weber 1980, zitiert in Weiss 1996: 306).

Demnach ist Macht nicht als fixes Attribut eines Akteurs zu verstehen, sondern hängt immer von der Interaktion zwischen zwei oder mehreren Akteuren ab (Knoke 1990). Die Frage nach der Macht versucht also herauszufinden, welcher Akteur die Möglichkeit hat, seinen Willen gegenüber einem oder mehreren anderen Akteuren durchzusetzen, dadurch ein Ziel zu erlangen, und kollektive Entscheidungsprozesse in seinem Sinne zu beeinflussen. Somit bedeutet Macht einerseits, Einfluss auf andere Akteure ausüben zu können, und andererseits – verbunden damit – politische Entscheidungen zu beeinflussen (siehe auch Knoke *et al.* 1996: 17ff., 190).

Ist die Macht konzentriert, so deutet dies auf ein Politikmonopol hin (Baumgartner und Jones 1991, True *et al.* 2007). Ein solches Monopol basiert auf gewissen Grundwerten und einer bestimmten, breit akzeptierten Wahrnehmung der Problematik eines Politikbereiches. Dabei muss ein Konflikt um politische Präferenzen nicht im eigentlichen Sinne „gelöst“ werden, um eine genügend akzeptierte Lösung zu finden. Durch die ungleiche Machtverteilung wird eine Mehrheitsentscheidung herbeigeführt, bei welcher sich die dominante Koalition ohne grosse Widerstände gegen eine oder mehrere Minderheitskoalitionen durchsetzen kann (Scharpf

von Daten über den Informationsaustausch zwischen Akteuren, deren gemeinsame Präferenzen und der gegenseitigen Einschätzung ihres Einflusses jeweils 8 sogenannte Positionen von Akteuren, welche sich bezüglich dieser Informationen gleichen. Danach beurteilen die Autoren basierend auf der Reputationsmacht, welche den verschiedenen Positionen zugeschrieben wird, ob es in einem Netzwerk eher eine dominante Koalition, zwei sich gegenüberstehende, ähnlich starke Koalitionen oder gar mehr als zwei Koalitionen gibt.

1997: 45ff.). Auch kann eine Koalition, welche ein Politikmonopol vertritt, den entsprechenden Politikbereich mit hoher Wahrscheinlichkeit über eine längere Zeitspanne dominieren. Die Gegner der dominanten Koalition, wenn sie denn überhaupt existieren, sind schlicht und einfach zu schwach, um der dominanten Koalition irgendwelche Zugeständnisse abringen zu können. In einer Situation mit verteilter Macht, in welcher sich zwei (oder mehrere) in etwa gleich starke Koalitionen gegenüberstehen, vertreten diese Koalitionen unterschiedliche Auffassungen und Wahrnehmungen eines Problems und seiner Lösungsmöglichkeiten. In einer solchen Situation kann sich entweder eine schwache Mehrheit nur knapp durchsetzen, oder aber es wird durch Verhandlungen ein Kompromiss herbeigeführt.

Weil die Entscheidungsstruktur einen Gesamtüberblick über den Verlauf des Entscheidungsprozesses darstellt, repräsentiert der darin enthaltene Konflikt nicht nur den Konflikt zu Beginn des Prozesses, sondern auch zu einem grossen Teil den Konflikt, welcher zum Schluss des Prozesses noch besteht, weil allenfalls nicht alle Akteure mit der gefundenen Lösung einverstanden sind. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Akteure hauptsächlich ihre eigenen Interessen durchsetzen wollten, sich allenfalls so gegenseitig blockierten und keinen Kompromiss erarbeiten konnten (Scharpf 1997: 45f., 99f., 113).

2.3.3 Interaktionstyp

Die zweite Dimension neben der Machtverteilung ist jene des Interaktionstyps. Hier wird festgestellt, welche Beziehungen die sich gegenüberstehenden Koalitionen zueinander haben.¹⁵ Diese Beziehungen bestehen einerseits aus starker oder schwacher Zusammenarbeit, andererseits aus starkem oder schwachem Konflikt. Die Kombination dieser beiden Merkmale resultiert bei Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) in drei Kategorien. Die drei möglichen Interaktionstypen sind die Dominanz von Konflikt, die Dominanz von Zusammenarbeit, sowie eine Kategorie namens „Verhandlung“, welche Fälle von starkem Konflikt bei gleichzeitig intensiver Zusammenarbeit beschreibt. Die Autoren verzichten auf

¹⁵ Eine ähnliche Dimension findet sich auch bei Knoke *et al.* (1996). Basierend auf 8 Positionen, zu welchen sich die verschiedenen Akteure in den drei untersuchten Netzwerken zusammenfassen lassen, analysieren Knoke *et al.* (1996: 203ff.) die Informationsflüsse zwischen und innerhalb dieser Positionen. Dabei gilt als entscheidendes Kriterium, ob der Informationsfluss zwischen beziehungsweise innerhalb der Positionen über- oder unterdurchschnittlich dicht ist. Auf diese Weise wird beurteilt, wie stark und ausgeglichen Informationen zwischen und innerhalb der Positionen hin- und herfliessen. Den Informationsaustausch *innerhalb* solcher Positionen werde ich für diese Analyse insofern nicht berücksichtigen, als dass in meinem Fall die Zusammenarbeit innerhalb der Koalition bereits ein Element der Identifikation der Koalitionen sein wird (siehe unten). Auch Scharpf (1997: 45ff.) benutzt den Begriff des Interaktionstyps, womit er jedoch die verschiedenen Entscheidungsmodi der Akteure in einem Spiel bezeichnet (unilaterales Vorgehen, verhandelte Einigung, Mehrheitsentscheidung, hierarchische Bestimmung).

die vierte mögliche Kombination der beiden Merkmale, nämlich einer Situation von schwachem Konflikt und schwacher Zusammenarbeit.

Konflikt zwischen Akteuren in einem politischen System entsteht hauptsächlich dadurch, dass diese unterschiedliche Präferenzen bezüglich eines politischen Problems vertreten. Dies ist eine der Grundlagen, auf der die eigentliche Existenz der Politik basiert, wie folgende Zitate illustrieren.¹⁶

“Where there are conflicting opinions, there will be politics; where men agree about who gets what, there is no politics.” (Heclo 1974: 305).

„(Conflict is) an endemic, necessary feature of any decision-making apparatus, which poses the fundamental functional problem of establishing binding priorities among competing goals.“ (Laumann und Pappi 1976: 26).

Präferenzen können sich auf verschiedene Arten unterscheiden. So schätzen Akteure beispielsweise die Notwendigkeit zur Einführung oder zur Reform eines Gesetzes verschieden ein, streiten sich über die Gründe eines zu lösenden Problems oder haben verschiedene Ideen, wie ein Problem am besten zu lösen sei (siehe z.B. Scharpf 1997). Der Konflikt zwischen den Koalitionen kann aber je nachdem stärker oder schwächer sein. Es ist anzunehmen, dass dieser umso intensiver ist, wenn die verschiedenen Positionen auf grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten wie verschiedenen Weltansichten, Wertevorstellungen und Problemdefinitionen basieren. In einer solchen Situation ist es für die Akteure sehr schwierig, zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen. Handelt es sich hingegen nur um Unterschiede bezüglich materieller Interessen oder „technischer“ Details, so ist eine Lösung einfacher zu erreichen (vgl. drei Stufen von Meinungen in Sabatier 1987, Sabatier und Weible 2007).

Zusammenarbeit zwischen Akteuren, welche verschiedene Positionen vertreten, ist die Basis dafür, dass politische Probleme gelöst werden können (Scharpf 1997: 45ff., Peters 1998: 23). Für die Möglichkeit, Probleme durch Verhandlung, Deliberation und das Anstreben von Kompromissen zu lösen, ist die Intensität der Zusammenarbeit ein wichtiger Aspekt. Im Falle von starker Zusammenarbeit kann erwartet werden, dass die Akteure aufgrund ihrer regelmässigen Kontakte über die gegenseitigen Positionen Bescheid wissen, sich eher vertrauen können und so die Basis zu Verhandlungen über das Problem besteht (siehe Sabatier 1987, Scharpf 1997: 45ff., 133, Peters 1998: 23, Schneider *et al.* 2003: 152, Sabatier

¹⁶ Siehe dazu beispielsweise auch Schattschneider (1975) oder, noch früher, Carl Schmitt, welcher die Politik als Unterscheidung zwischen Freund und Feind begriff (z.B. Rieger 1995).

und Weible 2007).¹⁷ Dies bedeutet nicht unbedingt, dass ein Problem vollständig gelöst werden kann, im Idealfall ist es aber denkbar, dass sich die Koalitionen im Rahmen ihrer Zusammenarbeit gegenseitig von einzelnen Punkten überzeugen, voneinander lernen und sich so einer allgemein akzeptierten Lösung nähern können (Sabatier 1987, Sabatier und Weible 2007).¹⁸

2.3.4 Kritik und Verbesserungsvorschläge

Die von Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) vorgeschlagene Typologie ist aus verschiedenen Gründen attraktiv. Ich werde deren Vorteile gegenüber anderen möglichen Typologien weiter unten besprechen. Allerdings bleiben auch einige Elemente unklar und sollen hier kritisch besprochen und dementsprechend verändert werden.

Verzicht auf die Kategorie „Verhandlung“

Eine erste Veränderung besteht darin, dass ich auf die mittlere Kategorie „Verhandlung“ auf der Dimension des Interaktionstyps verzichte. Diese Kategorie ist durch Entscheidungsstrukturen gegeben, welche sowohl starken Konflikt als auch starke Zusammenarbeit aufweisen. Nun ist es aber wenig wahrscheinlich, dass diese Situation eintritt. Stehen Akteure in starkem Konflikt zueinander, ist es wenig wahrscheinlich, dass sie gleichzeitig stark zusammenarbeiten. Umgekehrt dürfte starke Zusammenarbeit vor allem vorkommen, wenn zwischen den Akteuren nur schwacher Konflikt herrscht. Starker Konflikt und starke Zusammenarbeit schliessen sich tendentiell aus und müssen als zwei Extreme einer einzigen Dimension, jener des Interaktionstyps, angesehen werden. Im Interesse einer Vereinfachung der Typologie werde ich somit nur mit den beiden relevantesten Kategorien arbeiten, welche durch den Interaktionstyp des Konflikts und der Zusammenarbeit gegeben sind. Die Dimension des Interaktionstyps hat demnach nur zwei Ausprägungen. Dies macht ausserdem im Rahmen dieser Arbeit aus praktischen Gründen Sinn. Eine QCA kann für eine Dimension mit drei Kategorien nicht durchgeführt werden, da dann die mittlere Kategorie durch die Resultate nicht als eigene Kategorie erklärt wird.

¹⁷ Es wurde argumentiert, dass Zusammenarbeit zwischen politischen Akteuren ähnliche Funktionen haben kann wie Kontakte zwischen Individuen, bei denen soziales Kapital aufgebaut wird (Putnam 1995, Schneider *et al.* 2003: 152).

¹⁸ Allerdings zieht sich im Rahmen der Advocacy-Koalition-Theorie der Lernprozess über eine lange Zeitperiode hin. Ausserdem ist das gegenseitige Lernen zwischen der Koalitionen nur eine von mehreren Lernmechanismen. Auch vertritt die Advocacy-Koalition-Theorie die Ansicht, dass Lernen nur im idealen Rahmen von institutionalisierten und professionellen Foren stattfinden kann.

Rolle der Elemente „Macht pro Akteurstyp“ und „Zusammensetzung der Koalitionen“

Zweitens müssen zwei Elemente besprochen werden, welche von Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) angesprochen werden, aber in der Typologie schlussendlich keinen Platz finden.¹⁹ Konkret schlagen die Autoren vor, dass zusätzlich zur Beurteilung der beiden hauptsächlichen Dimensionen auch festgestellt werden soll, welche Akteurskategorie wieviel Macht hat und aus welchen Akteurstypen sich die Koalitionen zusammensetzen.²⁰ Homogene Koalitionen beinhalten nur einen Akteurstyp, während heterogene Koalitionen verschiedene Akteurstypen vereinen.

Beide Aspekte sind aber insofern in einer sparsamen Typologie überflüssig, weil sie nicht eigene Dimensionen definieren, welche wichtige Auswirkungen auf die hervorgebrachten Lösungen haben können, sondern lediglich die beiden hauptsächlichen Dimensionen beeinflussen. Je nachdem, wie sich die Koalitionen zusammensetzen, verändern sich die Machtverteilung und der Interaktionstyp zwischen den Koalitionen. Dies wird aber durch die beiden Hauptdimensionen abgedeckt. Auch der Aspekt der Unterscheidung zwischen staatlich und gesellschaftlich dominierten Entscheidungsstrukturen beeinflusst die hauptsächlichen Dimensionen. So wird davon ausgegangen, dass bei tiefer Beteiligung gesellschaftlicher Interessen das Konfliktniveau relativ gering bleibt. Dieser Aspekt wird aber – direkt und unabhängig von den implizierten Akteuren – durch die Dimension des Konfliktes zwischen den Koalitionen abgedeckt. Somit werde ich die zwei bei Kriesi *et al.* (2006a) und Adam und Kriesi (2007) etwas in der Luft hängenden Elemente der „Zusammensetzung der Koalitionen“ und der „Macht pro Akteurskategorie“ für meine Typologie nicht berücksichtigen.

¹⁹ Das Problem, dass nicht alle möglicherweise wichtigen Informationen in die Typologie aufgenommen werden können, ist bei Typologien, welche auf konstitutiven Dimensionen von Entscheidungsstrukturen aufgebaut sind (siehe unten), relativ verbreitet. Deshalb werden bei diesem Ansatz häufig keine kompletten Typologien vorgeschlagen (van Waarden 1992, Knoke *et al.* 1996, Marsh 1998), gewisse offenbar wichtige Dimensionen finden in der Typologie keinen Platz (Kriesi *et al.* 2006a, Adam und Kriesi 2007), oder aber die Auswahl der Dimensionen steht auf dünnem theoretischen Boden (Jordan und Schubert 1992, Kriesi *et al.* 2006a, Adam und Kriesi 2007). Weil im Zusammenhang mit konstitutiven Dimensionen von Politiknetzwerken grundsätzlich starke theoretische Konzepte wie jene der Interessensvermittlungssysteme oder der Staatskapazität fehlen, ist es schwierig, die entscheidenden Dimensionen und Merkmale für Idealtypen von Entscheidungsstrukturen herauszuarbeiten. Es muss also nach theoretischen Argumenten gesucht werden, welche die Auswahl von wichtigen konstitutiven Dimensionen ermöglichen.

²⁰ Auch Knoke *et al.* (1996: 203ff.) beobachten die Zusammensetzung der Koalitionen. Dabei geht es ihnen einerseits darum, zu beurteilen, inwiefern die Sozialpartner und die politischen Parteien in den drei untersuchten Ländern gemeinsame oder unterschiedliche Positionen einnehmen. Andererseits wird jeweils auch die Position der für die Arbeitsmarktpolitik verantwortlichen öffentlich-staatlichen Akteure untersucht, um zu beurteilen, ob diese im Politiknetzwerk eine neutrale Rolle spielen oder ob sie allenfalls mit gewissen Interessen verbunden sind.

Koalitionen als Grundeinheit

Drittens bleibt bei Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) unklar, ob sich die Autoren in ihrer Typologie auf Koalitionen oder auch auf Einzelakteure beziehen. Ich argumentiere hier, dass die Entscheidungsstruktur die Struktur zwischen Koalitionen und nicht zwischen Einzelakteuren im Netzwerk beschreiben soll. Bereits Studien, welche sich basierend auf dem Konzept des „Organizational State“ mit Politiknetzwerken auseinandergesetzt haben, haben auf die Wichtigkeit von Koalitionen aufmerksam gemacht. Weil die mächtigsten Akteure im Kern der Entscheidungsstruktur nicht alle dieselben Präferenzen haben, sind Koalitionen von Akteuren mit denselben Präferenzen die wichtigsten strukturellen Elemente in einem Politiknetzwerk (Laumann und Knoke 1987, Knoke 1990: 7, Knoke *et al.* 1996: 8, 189ff.). Die Theorie der Advocacy-Koalitionen²¹ (Sabatier 1987, Sabatier und Jenkins-Smith 1999, Sabatier und Weible 2007) und der punktuierten Equilibrien von politischem Wandel (Baumgartner und Jones 1991, True *et al.* 2007, Baumgartner *et al.* 2009) haben die Wichtigkeit von Akteurskoalitionen ebenfalls unterstrichen, so dass die entsprechende Literatur heute häufig davon ausgeht, dass die entscheidenden Akteure in einem Politiknetzwerk nicht einzelne Akteure, sondern Koalitionen von Akteuren sind (Atkinson und Coleman 1992: 161, Kriesi und Jegen 2001, Beyers 2002: 598, Beyers und Kerremans 2004: 1126, Fischer 2005, Heaney 2006, Kriesi *et al.* 2006a: 342, Adam und Kriesi 2007, Ingold 2008, Beyers und Braun-Poppelaars 2010: 2ff., Ingold 2010, Knoke 2010). Neben der theoretischen Wichtigkeit erlaubt die Konzentration auf Koalitionen zur Beschreibung der Entscheidungsstrukturen, die hohe Komplexität des Netzwerkes mit vielen verschiedenen Einzelakteuren und deren verschiedenen Interessen zu reduzieren (Sabatier 2007, Sabatier und Weible 2007).

Ein Akteur kann erst in einer Koalition mit anderen Akteuren genügend Macht erlangen, um ein Geschäft in entscheidender Weise zu beeinflussen. Dies gilt insbesondere im politischen System der Schweiz, welches eine starke Machtteilung kennt. Vor allem externe Akteure wie Interessengruppen und Parteien arbeiten zur Verteidigung und Durchsetzung ihrer Interessen zusammen und koordinieren ihre Aktivitäten. Es können sich aber je nach Interessenslage auch kantonale Akteure oder Akteure der staatlichen Verwaltung zu den Koalitionen gesellen. Damit sich Akteure zu einer Koalition zusammensetzen, müssen ihre grundsätzlichen Interessen und Überzeugungen bezüglich des spezifischen Politikbereichs relativ stark

²¹ Das Konzept einer „Advocacy-Koalition“ geht jedoch weiter als jenes einer simplen Koalition bezüglich eines politischen Entscheidungsprozesses. Eine „Advocacy-Koalition“ besteht über längere Zeit und die Akteure innerhalb der Koalition teilen grundlegende Weltanschauungen und Werte, nicht bloss gemeinsame Ziele bezüglich eines Politikprojektes (siehe Mahoney 2007a).

übereinstimmen. Ist dies der Fall, so erlaubt die Zusammenarbeit in einer Koalition erstens, finanzielle und organisationelle Ressourcen zusammenzulegen und diese effizienter zu nutzen. Beispiele dafür sind die gemeinsame Erarbeitung von relevanten Informationen und Expertise oder die gemeinsame Finanzierung von teuren Kampagnen. Zweitens kann durch eine Koalition den Entscheidungsträgern eine breite Unterstützung für eine bestimmte Position demonstriert werden. Vor allem wenn Uneinigkeiten innerhalb der Koalition bereits gelöst worden sind, kann eine Koalition breite Unterstützung für ein Politikprojekt demonstrieren (Mahoney 2007a: 368). Aus diesen Gründen wird davon ausgegangen, dass Akteure im Koalitionsverbund normalerweise erfolgreicher sind als wenn sie alleine agieren. Diese Koalitionen müssen nicht unbedingt formell sein und öffentlich kommuniziert werden, sondern es kann sich durchaus um informelle und unter Umständen sogar geheim gehaltene Koordination handeln (Heaney 2006: 891f.).

Die Annahme, dass alle Akteure sich zu Koalitionen zusammenschliessen, ist insofern etwas zu differenzieren, als dass das Bilden und Aufrechterhalten von Koalitionen für die beteiligten Akteure neben den oben geschilderten Vorteilen auch mit Kosten (Koordination, Kommunikation, und Verhandlung, allfälliges Lockern der eigenen Position) verbunden ist (Mahoney 2007a: 369). Unter Umständen will sich ein Akteur keiner Koalition anschliessen, weil für ihn diese Rechnung zwischen Kosten und Nutzen nicht aufgeht. Solche Akteure beteiligen sich entweder nicht oder nur schwach am Entscheidungsprozess, oder aber sie versuchen, alleine Einfluss auf den Entscheidungsprozess zu nehmen. Obwohl solche Einzel-Koalitionen durchaus existieren können, sind deren Erfolgsaussichten relativ beschränkt (Knoke 2010). Oben beschriebene Gründe bringen die Akteure dazu, eher grosse und umfassende und somit nur eine beschränkte Anzahl von Koalitionen zu bilden (Sabatier 1987, Knoke *et al.* 1996, Sabatier und Weible 2007). In einem Politikbereich sind zu einem bestimmten Zeitpunkt daher oft nur wenige Koalitionen aktiv.

Anpassungen der Labels

Viertens nehme ich bei den Labels der Idealtypen und der Ausprägungen der Dimensionen gegenüber Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) Anpassungen vor. Einerseits spreche ich nicht von „konzentrierter Macht“, sondern von Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition. Dies deshalb, weil Machtkonzentration missverstanden werden kann, wenn die Beschreibung der Entscheidungsstruktur auf Koalitionen basiert. In diesem Fall könnte „Machtkonzentration in einer Koalition“ so verstanden werden, als dass sich in einer mächtigen Koalition nur wenige Akteure befinden. Die Anzahl der Akteure, welche sich in

einer Koalition befinden, ist jedoch für die Beschreibung der Entscheidungsstrukturen unwichtig. Wichtig sind nur die Machtverhältnisse zwischen den Koalitionen, wobei die Macht entweder zwischen mehreren Koalitionen verteilt sein kann oder es aber eine dominante Koalition geben kann. Andererseits bezeichne ich die Dimension des Interaktionstyps als „Koalitionsbeziehungen“ und die Ausprägung der „Zusammenarbeit“ als „konsensuelle Koalitionsbeziehungen“ (siehe auch Laumann und Knoke 1987). Auch dies hat mit der Konzentration auf Koalitionen zu tun. Bei den Koalitionen handelt es sich um Einheiten, welche sich per Definition bezüglich eines politischen Problems gegenüberstehen. Deshalb ist in keinem Fall wirklich starke Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen zu erwarten.²² Vielmehr ist bei dieser Ausprägung der Konflikt schwach und es besteht eine gewisse, aber keine starke Zusammenarbeit zwischen den sich gegenüberstehenden Koalitionen. In einer solchen Situation spreche ich von konsensuellen Koalitionsbeziehungen. Dementsprechend passen sich auch die Labels der beiden Idealtypen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen an. Anstelle von horizontaler und hierarchischer Zusammenarbeit spreche ich von Kompromiss und Konsens.

2.3.5 Die schlussendliche Typologie

Die schlussendliche Typologie enthält vier Idealtypen und ist somit übersichtlich und sparsam. Sie ist in Tabelle 2.3.2 in tabellarischer Form dargestellt. Die vertikale Dimension ist jene der Machtverteilung mit den beiden Kategorien „Macht verteilt“ und „Dominante Koalition“. Die horizontale Dimension ist jene der Koalitionsbeziehungen, welcher entweder konfliktuell oder konsensuell sein können. Eine Kombination von verteilter Macht und konfliktuellen Koalitionsbeziehungen ergibt den Idealtyp „Konkurrenz“. Sind die Beziehungen zwischen etwa gleich starken Koalitionen konsensuell, so spreche ich von „Kompromiss“. Existiert eine dominante Koalition innerhalb der Entscheidungsstruktur und sind die Beziehungen zwischen den Koalitionen konfliktuell, so handelt es sich um den Idealtyp „Dominanz“. Bei konsensuellen Beziehungen zwischen der dominanten Koalition und Minderheitskoalitionen spreche ich von „Konsens“.

Ich gehe davon aus, dass die beiden Dimensionen der Typologie insofern unabhängig sind, als dass alle vier Idealtypen empirisch beobachtet werden können. Sowohl bei verteilter Macht als auch im Falle einer dominanten Koalition sollten zwischen den Koalitionen grundsätzlich sowohl konfliktuelle als auch konsensuelle Beziehungen möglich sein.

²² Dies bestätigt sich aufgrund der empirischen Beobachtungen (siehe Kapitel 5).

Tabelle 2.3.2: Typologie der Entscheidungsstrukturen

<i>Koalitionsbeziehungen</i>	konfliktuell	konsensuell
<i>Machtverteilung</i>		
Macht verteilt	Konkurrenz	Kompromiss
Dominante Koalition	Dominanz	Konsens

Dominanz

Eine Entscheidungsstruktur der Dominanz charakterisiert sich dadurch, dass es eine dominante Koalition gibt, welche einer oder mehreren Minderheitskoalitionen gegenübersteht. Die Beziehungen zwischen der dominanten Koalition und weiteren Koalitionen sind konfliktueller Natur. In einer solchen Entscheidungsstruktur kann die dominante Koalition ihre favorisierte Lösung ohne grosse Widerstände durchsetzen. Die Anliegen der Minderheitskoalitionen hingegen werden kaum in die Entscheidungsfindung einbezogen, weshalb sich diese gegen die Lösung stellen.

Konkurrenz

Eine Entscheidungsstruktur mit zwei oder mehreren etwa gleich starken Koalitionen, zwischen welchen konfliktuelle Beziehungen herrschen, ist eine Entscheidungsstruktur der Konkurrenz. Es gibt keine dominante Koalition, welche ihre Präferenzen klar durchsetzen kann, und die konfliktuellen Beziehungen erschweren die Erarbeitung eines Kompromisses und erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer gegenseitigen Blockade. Aus einer solchen Entscheidungsstruktur dürfte sich eine Koalition durch eine nur knappe und schlussendlich erzwungene Mehrheitsentscheidung durchsetzen.

Kompromiss

In einer Entscheidungsstruktur des Kompromisses herrschen zwischen den etwa gleich starken Koalitionen konsensuelle Beziehungen. Es gibt keine dominante Koalition, welche ihre Präferenzen klar durchsetzen kann. Die konsensuellen Koalitionsbeziehungen hingegen deuten darauf hin, dass sich die Positionen der verschiedenen Koalitionen nur leicht

unterscheiden und dass es zu Verhandlungen und Kompromissversuchen gekommen ist. Offenbar konnte in diesem Fall eine Lösung für das politische Problem gefunden werden, zu dessen Lösung alle Koalitionen beitragen konnten. Die Tatsache, dass die verschiedenen Koalitionen bestehen blieben, ist jedoch ein Hinweis darauf, dass es sich um eine Kompromisslösung handelt, bei der alle Seiten gewisse Zugeständnisse machen mussten und dafür gewisse eigene Präferenzen durchsetzen konnten.

Konsens

In einer Entscheidungsstruktur des Konsenses existiert ebenfalls eine dominante Koalition. Diese unterhält mit den Minderheitskoalitionen konsensuelle Beziehungen. Die Positionen der Minderheitskoalitionen sind allenfalls in die Entscheidung eingeflossen, weshalb diese nur leicht von der Mehrheitsposition abweichen. Alternativ ist vorstellbar, dass die kleinen, anfänglich abweichenden Koalitionen von der Lösung der dominanten Koalition überzeugt wurden, oder aber dass ihr Interesse für das Geschäft nur beschränkt ist. Es gibt klare Bemühungen, zu einer konsensuellen und auch für schwach abweichende Meinungen akzeptablen Lösung zu gelangen, obwohl sich die dominante Koalition eigentlich aufgrund der klaren Machtverteilung ohne Rücksicht durchsetzen könnte.

2.4 Vorteile dieser Typologie gegenüber anderen Typologien

Schlussendlich werde ich hier noch Argumente präsentieren, wieso diese Typologie anderen Typologien vorzuziehen ist. Eine solche systematische Diskussion ist deshalb wichtig, weil in der Literatur eine grosse Anzahl, aber keine breit akzeptierte Typologie von Entscheidungsstrukturen auftauchen (van Waarden 1992, Börzel 1998, Thatcher 1998, Howlett 2002, Adam und Kriesi 2007: 133).²³ Die verschiedenen Typologien unterscheiden sich bezüglich des Inhalts und der Anzahl der Dimensionen, welche in ihrer gegenseitigen Überschneidung die verschiedenen Idealtypen definieren (Börzel 1998: 256). Diese grosse Anzahl an Typologien ist nicht zuletzt damit zu erklären, dass Entscheidungsstrukturen komplexe Phänomene sind und eine grosse Anzahl von Informationen über die verschiedenen Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren mit verschiedenen Interessen beinhalten können (Knoke *et al.* 1996: 4, Scharpf 1997: 139, Faust und Skvoretz 2002: 273, Sabatier 2007: 3).²⁴

²³ Beziehungsweise handelt es sich teils um Typologien verwandter Konzepte (siehe oben).

²⁴ Diese Informationen zusammen ergeben einen multidimensionalen Eigenschaftsraum (Lazarsfelds "property space", siehe Ragin 2000: 76ff., George und Bennett 2005: 233ff.), von welchem jede mögliche Kombination

Die Tabelle in Anhang 1 listet die verschiedenen in der Literatur vorkommenden Dimensionen von Typologien auf und bietet eine Übersicht darüber, inwiefern diese die hier besprochenen Kriterien erfüllen. Ausserdem ist ersichtlich, ob die entsprechende Dimension auf Koalitionen aufgebaut werden kann oder ob sie sich ausschliesslich auf Einzelakteure bezieht.

2.4.1 Zwei Ansätze für Dimensionen von Typologien

Es existieren zwei grundsätzliche Ansätze von Typologien von Entscheidungsstrukturen (Sciarini 1995: 6). Der eine basiert auf der Unterscheidung zwischen verschiedenen Akteurstypen wie Interessengruppen, Parteien oder staatlichen Akteuren, welche jeweils eine Dimension der Typologie definieren (siehe zum Beispiel Atkinson und Coleman 1989, Kriesi 1994, Sciarini 1995, 1996, Schmidt 2006, Kriesi 2007).²⁵ Der zweite Ansatz baut direkt auf den konstitutiven Dimensionen von Entscheidungsstrukturen auf, ohne zwischen Akteurstypen zu unterscheiden (siehe z.B. Jordan und Schubert 1992, van Waarden 1992, Knoke *et al.* 1996, Marsh 1998, Kriesi *et al.* 2006a, Adam und Kriesi 2007).²⁶ Die in dieser

der Informationen eine Ecke definiert. Da die Menge an möglichen Kombinationen von Informationen die theoretische und empirische Verwendung im Rahmen einer Typologie unmöglich gestalten, muss dieser Eigenschaftsraum auf die wichtigsten Dimensionen reduziert werden. Dabei geht es darum, eine sinnvolle Position auf der „Generalitätsleiter“ (Sartori 1970, Collier und Levitsky 1997) zu finden. Einerseits soll auf die maximale Komplexität und Detailgenauigkeit verzichtet werden. Dies würde darauf hinauslaufen, jeden Fall als Einzelfall zu beschreiben, was von beschränktem theoretischen Interesse ist. Andererseits sollen die Netzwerke auch nicht als eine einzige homogene Menge angesehen werden, was für eine vergleichende Analyse logischerweise wertlos ist. Der Netzwerk-Ansatz besitzt aber keine starke theoretische Basis, weshalb Argumente von anderen Theorien herbeigezogen werden müssen, um die wichtigsten Dimensionen von Entscheidungsstrukturen herauszuarbeiten (Adam und Kriesi 2007: 147).

²⁵ Atkinson und Coleman (1989) beispielsweise bauen ihre Typologie auf der Unterscheidung zwischen schwachen und starken Staaten auf. Ihre Typologie unterscheidet zwischen zwei Kriterien, welche die Stärke des Staates definieren (Autonomie und Konzentration von Entscheidungsgewalt) und kreuzt die 4 möglichen Kombinationen mit einer Dimension der Stärke der Mobilisierung von wirtschaftlichen Interessen. Dies ergibt 8 Idealtypen von Politiknetzwerken. Kriesi und Sciarini (Kriesi 1994, Sciarini 1995, 1996, Kriesi 1998, 2007) gehen vom Interessensvermittlungssystem aus. Die Struktur von Interessengruppen – korporatistisch oder pluralistisch – bildet die eine Ebene der Typologie. Die zweite Ebene wird durch die Stärke des Staates gebildet, da Kritiker die Wichtigkeit der strukturellen Vorbedingungen auf der Seite des Staates hervorhoben (vor allem Birnbaum 1982). Dadurch entsteht eine zweidimensionale Typologie mit vier Ausprägungen. Um sämtliche wichtige Akteurstypen eines politischen Systems zu berücksichtigen, schliesst Kriesi (2007) schliesslich auch noch die verschiedenen Parteiensysteme in diese Typologien ein, wodurch eine dritte Ebene geschaffen wird. Während Kriesi (1994, 2007) seine Typologie für die Beurteilung von Netzwerken auf der Makro-Ebene von einzelnen Staaten konstruiert, wendet Sciarini (1995, 1996) die Typologie auf der Meso-Ebene im Bereich der Schweizerischen Landwirtschaftspolitik an. Schmidt (2006) arbeitet ebenfalls mit zwei Dimensionen und unterscheidet Politikprozesse in der EU und ihren Mitgliedsstaaten, welche sich durch hohe beziehungsweise tiefe Staatsautonomie und hohe beziehungsweise tiefe Partizipation gesellschaftlicher Akteure auszeichnen.

²⁶ Auf Basis der bestehenden Literatur identifiziert van Waarden (1992) eine grosse Anzahl möglicher Dimensionen, welche verschiedene Formen von Politiknetzwerken definieren. Dieses Verfahren resultiert in einer Tabelle, welche aber zu viele Dimensionen und somit Idealtypen beinhaltet, um praktisch anwendbar zu sein (Sciarini 1995: 6). Jordan und Schubert (1992) definieren nur drei Dimensionen, aufgrund deren sie verschiedene in der Literatur existierende Netzwerke einteilen, es fehlt jedoch jegliche theoretische Argumentation über die Wichtigkeit dieser Dimensionen. Knoke *et al.* (1996) analysieren die Reputationsmacht, den Zugang zum Informationsnetzwerk und die Zusammensetzung von Koalitionen und interpretieren Netzwerke dementsprechend, ohne aber eine komplette Typologie zu verwenden. Auch Marsh (1998) schlägt keine komplette Typologie vor, sondern nur zwei Typen, welche anhand von 8 Merkmalen zu identifizieren sind.

Arbeit verwendete Typologie gehört zum zweiten Ansatz, da der erste Ansatz aus mindestens drei Gründen problematisch ist.

Erstens werden für die Beurteilung der Struktur der verschiedenen Akteursgruppen auf ihren jeweiligen Dimensionen unterschiedliche Kriterien verwendet. Die Unterscheidung zwischen Korporatismus und Pluralismus basiert auf verschiedenen strukturellen (Existenz von Repräsentationsmonopolen, hierarchische Beziehungen zwischen Dachverbänden und Mitgliedern, Einbindung der Verbände in den Entscheidungsprozess, usw.), aber auch funktionalen (Mitgliederzwang, staatliche Kontrolle des Verbandswesens, usw.) Merkmalen der Akteure. Die Unterscheidung zwischen starken und schwachen Staaten basiert auf deren vertikalen und horizontalen Konzentration und ihrer Handlungsautonomie. Die Unterscheidung zwischen Parteiensystemen basiert auf der Präsenz und Stärke verschiedener Parteien wie den Christlichdemokraten oder den Kommunisten. Somit werden die verschiedenen Akteurstypen nur oberflächlich integriert, auf den einzelnen Ebenen werden aber unterschiedliche Kriterien verwendet. Damit verbunden ist ein zweites Problem: Eine Typologie, welche verschiedene Akteurstypen voneinander trennt, wird der Tatsache nicht gerecht, dass sich Koalitionen in der Realität über verschiedene Akteurstypen hinweg bilden. Ich bin zu Beginn dieses Kapitels kurz darauf eingegangen, dass die oft gezogene Grenze zwischen Staat und Gesellschaft in Realität flüssig ist, weshalb die Trennung der verschiedenen Akteurstypen in einer auf dem Konzept des Politiknetzwerkes aufgebauten Arbeit nicht sinnvoll ist. Drittens sind solche auf Akteurstypen aufgebauten Typologien tendentiell zu umfangreich. Aus der Kombination von drei Akteurstypen – Staat, Parteien und Interessengruppen – resultiert eine Typologie mit bereits 8 Idealtypen. Nun spielen auch die Kantone als weitere Akteursgruppe in manchen Entscheidungsstrukturen eine wichtige, ja gar entscheidende Rolle. Würde diese Akteurskategorie zusätzlich in die Typologie eingebaut, ergäbe sich eine vierte Dimension, womit sich die Anzahl der Idealtypen erneut verdoppelt.²⁷

2.4.2 Weitere praktische und logische Anforderungen an die Dimensionen

Neben dieser grundsätzlichen Unterscheidung zwischen zwei Arten von Typologien von Entscheidungsstrukturen gibt es weitere praktische und logische Anforderungen an die Dimensionen der Typologie, weshalb die in dieser Arbeit verwendete Typologie anderen vorzuziehen ist.

²⁷ Allerdings muss bemerkt werden, dass für den Einbezug der Kantone nicht automatisch eine neue, vierte Dimension geschaffen werden muss, sondern dass deren Position unter Umständen als Teil der Struktur des Staates (zentralisiert bzw. dezentralisiert) behandelt werden kann.

Erstens müssen die Dimensionen der Typologie auf der Meso-Ebene der einzelnen Politikbereiche anwendbar sein, das heisst sie müssen auf der Meso-Ebene variieren können. Dies ist bei der Machtverteilung und den Koalitionsbeziehungen der Fall. Gewisse in der Literatur verwendete Typologien sind jedoch häufig dafür konzipiert, um Unterschiede auf der Makro-Ebene nationaler politischer Systeme beschreiben zu können. So werden die Unterscheidungen zwischen starken und schwachen Staaten sowie zwischen Korporatismus und Pluralismus klassischerweise auf der Makro-Ebene verwendet.²⁸ Auch die Parteiensysteme, wie sie von Kriesi (2007) definiert werden, sind nur auf Makro-Ebene für Unterschiede zwischen einzelnen Ländern anwendbar, während sie in einzelnen Politikbereichen eines Landes konstant sind.

Zweitens müssen die Dimensionen politikbereichsneutral sein, das heisst sie sollen potentiell auf sämtliche Politikbereiche anwendbar sein (Kriesi 1980: 110, Atkinson und Coleman 1992: 157, van Waarden 1992: 47, Kriesi *et al.* 2006a: 342). Dies ist bei den von mir verwendeten Dimensionen so, ist aber beispielsweise bei der Unterscheidung zwischen korporatistischen und pluralistischen Systemen der Interessenvermittlung nur beschränkt der Fall. Diese sind theoretisch und empirisch vor allem mit Politikbereichen wie der Sozial- oder Wirtschaftspolitik verbunden (siehe Schmitter und Lehmbruch 1979, Schmitter 1982, Atkinson und Coleman 1989, Kriesi 1998, 2007). Deren Anwendung ist in anderen Bereichen nicht unmöglich, aber schwierig, weil gewisse Elemente zur Definition des Interessenvermittlungssystems (z.B. innere Organisation der Verbände, Opposition Wirtschaftsverbände – Gewerkschaften, Konzept der Sozialpartnerschaft) fehlen.

Drittens sollen die Dimensionen keine dynamische Komponente enthalten, welche eine Beobachtung des Netzwerkes zu verschiedenen Zeitpunkten voraussetzt. Wie erwähnt ist die Entscheidungsstruktur als eine synthetische Übersicht über die Positionen der Akteure während dem gesamten Entscheidungsprozesses zu verstehen (Dowding 1995: 157, Knoke *et al.* 1996: 10, Kriesi 2007: 287). Auch wenn in der Realität im Laufe eines Entscheidungsprozesses zu verschiedenen Zeitpunkten leicht unterschiedliche Entscheidungsstrukturen bestehen, wird der Einfachheit halber davon ausgegangen, dass ein Prozess zu einer einzigen, durchschnittlichen Entscheidungsstruktur führt. Die Machtverteilung und die Koalitionsbeziehungen können so beobachtet werden, bei anderen Dimensionen wie beispielsweise der Offenheit und Stabilität des Netzwerkes (Jordan und Schubert 1992, Waarden 1992, Marsh 1998) ist dies hingegen nicht der Fall.

²⁸ Diese können allenfalls für die Verwendung auf Meso-Ebene angepasst werden (siehe Atkinson und Coleman 1989: 49f., Sciarini 1995, 1996).

Viertens soll die Typologie Entscheidungsstrukturen beschreiben. Dies bedeutet einerseits, dass nicht-strukturelle Kriterien, wie sie beispielsweise bei der Definition der Interessenvermittlungssysteme, der Stärke des Staates, der politischen Kultur, der Werte oder der Strategie der Verwaltung (Atkinson und Coleman 1989, Waarden 1992) verwendet werden, keine Rolle spielen dürfen.²⁹ Andererseits darf sich die Dimension auch nicht auf Charakteristika einzelner Akteure – seien diese nun strukturell oder nicht – abstützen. Die Positionen einzelner Akteure sind vielmehr die Grundbausteine für die Entscheidungsstrukturen (Emirbayer und Goodwin 1994, Blom-Hansen 1997: 669, 73, Marsh und Smith 2000: 5f., Christopoulos 2006).

Fünftens müssen die Dimensionen konstitutiver, nicht kausaler Natur sein. Dies bedeutet, dass die Dimensionen die Entscheidungsstruktur nicht verursachen, sondern sie lediglich definieren. Die Dimensionen dürfen dem Hauptkonzept nicht kausal oder temporal vorgestellt sein, sondern sind vielmehr als Bausteine der Entscheidungsstrukturen zu sehen (Goertz und Mahoney 2005, Goertz 2006).³⁰ Während dies bei den in dieser Arbeit verwendeten Dimensionen der Fall ist, wird es beispielsweise bei Dimensionen wie der Strategie der Verwaltung oder der Offenheit und Stabilität des Netzwerkes (Waarden 1992, Marsh 1998) nicht berücksichtigt.

2.5 Synthese

In diesem Kapitel habe ich jenes Konzept ausführlich besprochen, welches im Mittelpunkt dieser Arbeit steht: die Entscheidungsstrukturen. Zu Beginn des Kapitels habe ich mein Verständnis und das Verhältnis von Politiknetzwerken und Entscheidungsstrukturen geklärt. Entscheidungsstrukturen sind die konkrete Ausprägung von Politiknetzwerken und bieten eine Übersicht über die Konstellation der Akteure und deren Beziehungen während eines Entscheidungsprozesses. Anschliessend habe ich ausgehend von der Typologie von Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) eine Typologie definiert, welche durch die zwei Dimensionen der Machtverteilung und der Koalitionsbeziehungen vier Idealtypen von Entscheidungsstrukturen definiert. Ein erstes Hauptziel dieser Arbeit ist es, die Entscheidungsstrukturen der 11 wichtigsten Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts mithilfe dieser Typologie zu beschreiben. Zum Ende von

²⁹ Sciarini (1995, 1996) ist sich dieses Problems bewusst und löst es, indem er anstelle von Korporatismus und Pluralismus von stark und schwach entwickelten Interessengruppensystemen spricht und die Idealtypen ausschliesslich mit Hilfe von strukturellen Eigenschaften operationalisiert.

³⁰ Diese Unterscheidung zwischen konstitutiven und kausalen Dimensionen ist in der Literatur zu Entscheidungsstrukturen nicht immer sehr präzise gehandhabt worden (Thatcher 1998: 393).

Kapitel 5, in welchem die 11 Entscheidungsstrukturen beschrieben werden, nehme ich die hier definierte Typologie wieder auf und lokalisieren die Fälle in der Typologie. Ein zweites Hauptziel ist es anschliessend, im Rahmen einer vergleichenden Analyse für diese Entscheidungsstrukturen Erklärungen zu finden. Dafür findet im folgenden Kapitel 3 die Auswahl der verschiedenen Bedingungen statt, welche dann in Kapitel 5 für jeden Fall besprochen werden und in Kapitel 6 für den Vergleich der 11 Entscheidungsstrukturen und deren Erklärung herbeigezogen werden.

3. Erklärung der Entscheidungsstrukturen

3.1 Einführung

Neben der Typologisierung der Entscheidungsstrukturen ist es ein zweites Ziel dieser Arbeit, herauszufinden, unter welchen Bedingungen verschiedene Entscheidungsstrukturen entstehen (siehe z.B. Blom-Hansen 1997, Jönsson *et al.* 1998a: 332, König und Bräuninger 1998: 446, Marsh 1998: 15, Thatcher 1998: 403, Marsh und Smith 2000: 7, Raab 2002, Linder 2005: 117, Adam und Kriesi 2007, Knoke 2010).¹ White *et al.* (1976) bemerkten bereits vor mehr als 30 Jahren im Zusammenhang einer Diskussion über die vereinfachte Darstellung von Netzwerkstrukturen:

“Eventually one must be able to show how concrete social processes and individual manipulations shape the structure.” (White *et al.* 1976: 773)

Dennoch ist bis heute relativ wenig bekannt darüber, wie bestimmte Entscheidungsstrukturen entstehen (Thatcher 1998: 396f., Adam und Kriesi 2007: 136).² In diesem Kapitel sollen nun die Bedingungen, von denen ich vermute, dass sie die Entscheidungsstrukturen beeinflussen, diskutiert werden.

3.2 Vorwärts- und rückwärtsgerichtete Hypothesen

Bei der Erklärung von Entscheidungsstrukturen handelt es sich grundsätzlich um eine Forschungsstrategie mit rückwärtsgerichteten Hypothesen (Scharpf 1997: 24ff., siehe auch Gerring 2001: 137, 85ff.). Eine solche Forschung geht von einem Ergebnis – den Entscheidungsstrukturen – aus und fragt nach seinen Ursachen. Sie ist insofern fall- und nicht variabelorientiert, als dass sie die untersuchten Fälle mit Hilfe einer qualitativen Forschungsstrategie möglichst komplett erklären soll und es nicht darum geht, ein einziges bestes Kausalmodell zur allgemeinen Erklärung von Entscheidungsstrukturen zu finden und zu bestimmen, inwiefern die einzelnen Variablen dieses Modells die Wahrscheinlichkeit des Auftretens einer bestimmten Entscheidungsstruktur beeinflussen.

¹ Dabei gilt es anzumerken, dass sich ein Teil dieser Referenzen auf die Entstehung von Politiknetzwerken als neue, eigene Regierungs- oder Interessensvermittlungsform bezieht.

² Auch die methodenzentrierte Literatur über soziale Netzwerke entwickelt erst langsam das Bewusstsein für die Frage – und die methodologischen Techniken um die Frage zu beantworten – nach den Prozessen, welche für die Bildung bestimmter Netzwerkstrukturen verantwortlich sind (siehe z.B. Borgatti 2005: 69). Allerdings konzentriert sich diese Literatur hauptsächlich auf dynamische Prozesse, welche von strategischen Aktionen einzelner Akteure in einem Netzwerk ausgehen.

Nun muss diese Auffassung im Rahmen dieser Arbeit etwas relativiert werden. Da die für ein solches Unterfangen relativ hohe Zahl von 11 Fällen verglichen werden, erschwert sich die qualitative Untersuchung jedes einzelnen Falles. Die Formulierung von rückwärtsgerichteten Hypothesen ist aufgrund der Anzahl der Fälle nicht einfach, da in jedem einzelnen Fall viele verschiedene Bedingungen für das Ergebnis verantwortlich sein können. So lässt sich aus der Literatur eine lange Liste von möglichen Bedingungen zusammenstellen, welche sich auf den internationalen Kontext, den nationalen Kontext, den Kontext des Politikbereiches oder auf den spezifischen Fall beziehen (siehe z.B. Adam und Kriesi 2007). Es stellt sich somit – wie oft bei vergleichenden Fallstudien – das berühmt-berüchtigte "many variables, few cases"-Problem (Lijphart 1971, 1975), bei welchem eine beschränkte Anzahl von Fällen durch eine grosse Anzahl möglicher Bedingungen erklärt werden kann. Wenn alle möglichen Bedingungen in die vorliegende Analyse eingeschlossen würden, würden die rückwärtsgerichteten Hypothesen äusserst komplex und individuell und damit theoretisch uninteressant. Aus diesem Grunde muss auf theoretischer Ebene eine Vorauswahl von relevanten Bedingungen stattfinden.

Indem diese Arbeit verschiedene Politikbereiche innerhalb eines Landes vergleicht, ergibt sich bereits der Vorteil, dass gewisse Bedingungen konstant gehalten werden können. So sind im Gegensatz zu einer länderübergreifenden Vergleichsstudie gewisse institutionelle, kulturelle oder wirtschaftliche Bedingungen für alle untersuchten Fällen konstant (siehe Blom-Hansen 2001: 393, Kriesi und Jegen 2001: 253, Adam und Kriesi 2007). Trotz dieser Beschränkung finden sich aber auch innerhalb eines Landes noch immer eine grosse Anzahl an möglichen Bedingungen für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen (siehe z.B. Atkinson und Coleman 1992: 166).

Aufgrund der Schwierigkeit, im Rahmen dieser Arbeit rückwärtsgerichtete Hypothesen zu formulieren und dem damit einhergehenden Bedürfnis nach einer theoriegeleiteten Reduktion der Bedingungen rückt die grundsätzlich fallorientierte Forschung etwas näher in die Richtung variabelorientierter Forschung. Bei einer solchen Forschungsstrategie stehen nicht die Fälle, sondern die Bedingungen im Zentrum. Es werden vorwärtsgerichtete Hypothesen formuliert, welche von einer bestimmten Bedingung ausgehen und deren Auswirkungen untersuchen. Ein solches Vorgehen interessiert sich hauptsächlich für den durchschnittlichen Effekt einer Bedingung und basiert häufig auf der Untersuchung einer grossen Fallzahl. Dieser Umstand, welche variabelorientierte Forschung generalisierbare Aussagen machen lässt, ist in dieser Arbeit natürlich nicht gegeben. Trotzdem wird durch die Notwendigkeit der theoretischen Vorauswahl der Bedingungen der Fokus stärker auf diese gerichtet. Ich werde

daher in diesem Kapitel die einzelnen Bedingungen besprechen und dann davon ausgehend – wie in variabelorientierter Forschung – Erwartungen bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Dimensionen der Entscheidungsstrukturen und ihrer Interaktionen mit anderen Bedingungen formulieren. So kann die Untersuchung neben der Erklärung der 11 Fälle durchaus auch Einsichten über die Auswirkungen einzelner Bedingungen hervorbringen. Es können beispielsweise mehrere sich rivalisierende Theorien getestet, der Effekt einer bestimmten Bedingung abhängig von verschiedenen Kontexten studiert, nicht relevante Bedingungen ausgeschlossen, oder aber eine Theorie mit eventuell bis anhin nicht berücksichtigten Elementen verfeinert werden (Bennett und Elman 2006: 260-63, siehe auch Mahoney 2007b).

3.3 Kausale Komplexität

Politikwissenschaftliche Theorien postulieren meist eher komplexe kausale Strukturen (Hall 2003, Bennett und Elman 2006, Schmitter 2009). Weil politische Entscheidungsstrukturen das Resultat von Akteursinteraktionen innerhalb institutioneller und anderen Rahmenbedingungen sind, ist die Annahme kausaler Komplexität hier besonders angebracht. Deshalb gehe ich davon aus, dass die verschiedenen Bedingungen die Entscheidungsstrukturen nicht unabhängig voneinander, sondern in gegenseitiger Interaktion beeinflussen (siehe z.B. Pappi 1993: 91, Schmidt 2006: 676, Adam und Kriesi 2007: 143, Vögeli 2007: 26). In diesem Zusammenhang wird von „kausaler Komplexität“ gesprochen. Der Begriff wird jedoch in sozialwissenschaftlichen Kreisen beinahe inflationär und als Stellvertreter für verschiedene Phänomene verwendet, weshalb er an dieser Stelle kurz konkretisiert werden soll (Braumöller 2003: 210, Schneider und Wagemann 2006: 753, Gerring 2007: 61). Diese Arbeit geht davon aus, dass die Entscheidungsstrukturen das Resultat von einerseits asymmetrischer und andererseits multipler kombinatorischer Kausalität sind (Ragin 1987, 2000, Braumöller 2003, Hall 2003, George und Bennett 2005, Bennett und Elman 2006, Ragin 2008, Rihoux und Ragin 2009).

Asymmetrische Kausalität bedeutet, dass die Bedingungen und das Ergebnis nicht unbedingt korrelieren, sondern erstere für zweiteres nur notwendig oder hinreichend sind.³ Dabei ist eine notwendige Bedingung eine Bedingung, welche in jedem Fall präsent sein muss, damit

³ Oft wurde die Kritik angebracht, dass Modelle, welche notwendige und hinreichende Bedingungen postulieren, deterministisch seien, dass dies aber für die Analyse der sozialen Realität unangebracht sei. Grundsätzlich ist das Problem natürlich bei kleinen Fallzahlen und beschränkter Generalisierungsambition ein kleineres Problem als bei grossen Fallzahlen. Andererseits erlauben es aber neuere Entwicklungen von QCA durch die Bestimmung von Konsistenz- und Abdeckungswerten auch, nicht vollständig deterministische Lösungen zu formulieren (Schneider und Wagemann 2007, Ragin 2008, Rihoux und Ragin 2009).

ein gewisses Ergebnis eintritt. Es ist aber möglich, dass die Bedingung vorkommt, ohne das Ergebnis zu verursachen. Eine hinreichende Bedingung dagegen führt immer zu einem Ergebnis, dieses kann jedoch auch ohne die Bedingung vorkommen beziehungsweise durch andere Bedingungen hervorgerufen werden (Ragin 1987: 99). Nur wenn eine Bedingung gleichzeitig notwendig und hinreichend für ein Ergebnis ist, ist eine lineare Beziehung beziehungsweise eine starke Korrelation zwischen beiden Phänomenen vorhanden.⁴

Multiple kombinatorische Kausalität umfasst drei Elemente. Erstens wird durch die Annahme von kombinatorischer Kausalität erwartet, dass nicht nur eine einzelne Bedingung, sondern unter Umständen eine Kombination von Bedingungen für ein Resultat verantwortlich sein kann. So wird möglichen Interaktionseffekten zwischen zwei oder mehreren Bedingungen Rechnung getragen und berücksichtigt, dass gewisse Bedingungen alleine irrelevant sind, aber in Kombination mit anderen Bedingungen wichtig sind. Zweitens – und als logische Konsequenz des ersten Punktes – kann Multifinalität auftreten. Dies bedeutet, dass eine Bedingung je nach Kontext unterschiedliche Auswirkungen auf das Ergebnis hat. Drittens wird mit Äquifinalität gerechnet, was durch die Bezeichnung „multipel“ umschrieben wird. Dies bedeutet, dass mehrere (Kombinationen von) Bedingungen zum selben Ergebnis führen können. Damit kann sowohl die Präsenz als auch die Absenz einer Bedingung – je nach Kombination mit anderen Bedingungen – ein Ergebnis erklären. Die Annahme multipler kombinatorischer Kausalität bedeutet auch, dass ich nur selten von einer Bedingung annehme, dass es sich um eine notwendige oder alleine hinreichende Bedingung für eines der Ergebnisse handelt. Von den meisten Bedingungen ist zu erwarten, dass sie notwendige, aber nicht hinreichende Teile von hinreichenden, aber nicht notwendigen Kombinationen, welche zu einem bestimmten Ergebnis führen, sind. Solche Bedingungen sind als INUS-Bedingungen („Insufficient but Necessary part of a condition which is itself Unnecessary but Sufficient for the result“) bekannt (Mahoney 2008).⁵ Die hier präsentierten Annahmen der kausalen Komplexität sollen auch bei der Formulierung der Hypothesen berücksichtigt werden.⁶

⁴ Die Wichtigkeit notwendiger und hinreichender Bedingungen wurde in den Sozialwissenschaften bis vor kurzem verkannt (Schneider und Wagemann 2006: 754, Caramani 2008). In den letzten Jahren haben aber Autoren wie Braumöller und Goertz (2000) oder Ragin (2008) aufgezeigt, dass Hypothesen, welche solch asymmetrische Beziehungen zwischen Phänomenen postulieren, weit verbreitet sind.

⁵ Mahoney (2008) argumentiert, dass die Kausalität im Rahmen von variabelorientierter Forschung ebenfalls auf INUS-Bedingungen basiert, da auch variabelorientierte Forschung verschiedene Bedingungen analysiert, welche in gewissen Kontexten einen Einfluss auf das Resultat haben können, aber auch gegenseitig ersetzbar sind. Siehe jedoch Gerring (2001: 149ff.) für eine Kritik des Begriffes.

⁶ Dies wird in der Literatur, welche QCA als Methode anwendet, häufig nicht gemacht, da die Formulierung von Hypothesen unter der Annahme kausaler Komplexität insofern kompliziert ist, als sich eine grosse Anzahl von verschiedenen Kombinationen von Bedingungen ergeben können.

3.4 Auswahl relevanter Bedingungen

3.4.1 Auswahlkriterien

In der Literatur finden sich verschiedene Vorgehensweisen zur Auswahl von relevanten kausalen Bedingungen für eine Qualitativ Komparative Analyse (siehe Amenta und Poulsen 1994, Berg-Schlosser und Meur 2009, Yamasaki und Rihoux 2009). Kurz zusammengefasst wird dabei einerseits – und nicht überraschenderweise – empfohlen, auf die existierende Literatur zum Thema zurückzugreifen und die dort als wichtig beschriebenen Bedingungen zu berücksichtigen. Andererseits decken diese Bedingungen zusammen idealerweise eine breite Palette an verschiedenen theoretischen Ansätzen ab, was eine möglichst komplette Erklärung der Fälle erlauben soll. Das Abdecken einer möglichst breiten Palette von Bedingungen hat aber zur Folge, dass kein übergeordneter theoretischer Rahmen besteht, zu welchem die verschiedenen Bedingungen gehören und der diese ordnet (siehe Scharpf 1997: 29ff.).⁷ Das Fehlen eines übergeordneten theoretischen Rahmens ist allerdings ebenfalls der Tatsache zuzuschreiben, dass der Netzwerk-Ansatz, welcher dem Konzept der Entscheidungsstrukturen zugrunde liegt, per se keine starke theoretische Basis hat, sondern mehr ein analytisches Werkzeug darstellt (Adam und Kriesi 2007). Zwei weitere Kriterien zur Auswahl von Bedingungen sind eher QCA-spezifisch. Erstens sollen im Rahmen des Dialoges zwischen theoretischer Argumentation und empirischer Evidenz auch die präzisen Fallkenntnisse verwendet werden, um wichtige Bedingungen herauszufiltern. Zweitens sollen spezifisch solche Bedingungen ausgewählt werden, von welchen die Theorie annimmt, dass sie im Rahmen von kombinatorischer Kausalität auf das Ergebnis wirken. Dabei kann es sich durchaus auch um Bedingungen handeln, welche bis jetzt in der Literatur als unwichtig betrachtet wurden, weil sie alleine keinen Einfluss auf das Ergebnis haben. Ein letztes Kriterium hängt direkt mit dem zu erklärenden Ergebnis zusammen. Weil

⁷ Eine mögliche Einteilung der Bedingungen ist jene in institutionelle und inhaltspezifische Bedingungen (siehe auch Scharpf 1997: 22f.). Der institutionalistische beziehungsweise neo-institutionalistische Ansatz in der Politikwissenschaft hebt die Wichtigkeit des institutionellen Kontexts hervor, in welchem sich die politische Entscheidungsfindung abspielt (siehe z.B. Czada 1995, Hall und Taylor 1996, Scharpf 1997, Immergut 1998, Peters 2005). Institutionen werden dabei als Regeln innerhalb der Gesellschaft angesehen, welche die menschlichen Interaktionen beeinflussen (North 1990: 3). Im formalen Sinn und im Kontext dieser Arbeit sind Institutionen festgeschriebene Regeln, welche die Rahmenbedingungen für den politischen Entscheidungsprozess definieren. Damit auferlegen sie den Akteuren gewisse Einschränkungen, definieren aber auch Möglichkeiten zur Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess, und haben so einen Einfluss auf die Entscheidungsstruktur (Laumann und Pappi 1976, Schneider 1988, 1992, Kriesi 1994, Knoke *et al.* 1996, König und Bräuninger 1998, Kriesi und Jegen 2001, Kriesi *et al.* 2006a). Zwei der in dieser Arbeit behandelten Bedingungen können als institutionelle Bedingungen bezeichnet werden. Es ist dies der Föderalismus und die vorparlamentarische Phase. Eine zweite Kategorie bei dieser Unterscheidung ist durch inhaltspezifische Bedingungen gegeben. Es handelt sich dabei um nicht-institutionelle Rahmenbedingungen, welche auf das politische System einwirken und sich je nach Inhalt der politischen Massnahme unterscheiden. Dazu gehören die Faktoren der Europäisierung und des Politiktyps.

Entscheidungsstrukturen durch zwei Dimensionen, nämlich die Machtverteilung und die Koalitionsbeziehungen, definiert sind, sollen von den möglichen Bedingungen Auswirkungen auf beide Dimensionen erwartet werden können. Dies ist deshalb sinnvoll, weil es sich bei den zwei Dimensionen um konstitutive Teile desselben theoretischen Konstruktes, der Entscheidungsstruktur, handelt. Da schlussendlich nicht die zwei Dimensionen, sondern die dadurch definierten Idealtypen von Entscheidungsstrukturen erklärt werden sollen, handelt es sich dabei um eine Strategie, welche den inneren Zusammenhalt der Arbeit und die Übersicht über die kausale Argumentation sicherstellt.

3.4.2 Die Bedingungen

Bei der folgenden Präsentation der Bedingungen wird kurz auf die oben formulierten Auswahlkriterien eingegangen. Weiter unten folgt dann eine ausführliche Diskussion jeder Bedingung.

Die erste Bedingung ist der **Föderalismus**. Dabei geht es darum festzustellen, zu welchem Grad die föderalistische Struktur zwischen Bund und Kantonen vom Entscheidungsprozess betroffen ist. Es handelt sich beim Föderalismus um eine der prägensten Institutionen des politischen Systems der Schweiz. Einerseits ist die Schweiz ein beliebter empirischer Fall in Studien über den Föderalismus, andererseits spielt der Föderalismus in Studien über das politische System der Schweiz eine wichtige Rolle. Auch bei der Betrachtung der Fälle erscheint diese Bedingung wichtig, weil es sich bei mindestens zwei Fällen um Reformen des Föderalismus handelt und bei weiteren Fällen die Kantone stark betroffen sind. Auch wird vermutet, dass sich die Bedingung im Rahmen koinzidenzischer Kausalität auf Entscheidungsstrukturen auswirkt (Braun 2000).

Zweitens wird die Bedingung der **Europäisierung** des Entscheidungsprozesses in die Analyse einbezogen. Das internationale und europäische Umfeld hat einen immer wichtigeren Einfluss auf die Politik von Nationalstaaten. Die Schweiz ist auch als Nicht-Mitglied der EU von dieser Entwicklung betroffen. Ausserdem ist die Bedingung wichtig, weil es sich bei drei der untersuchten Fälle um bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU handelt. Auch wird im Zusammenhang mit der Europäisierung von komplexer Kausalität ausgegangen (Knill und Lehmkuhl 2002: 255f., Radaelli 2003: 27, Schmidt 2006: 671ff.).

Drittens spielt der **Politiktyp**, welcher die Direktheit der Zwangsanwendung auf die betroffenen Akteure bestimmt, eine Rolle. Je nachdem, welche Erwartungen die Akteure bezüglich der Auswirkungen der Massnahme und besonders bezüglich der möglichen

Zwangsanwendung ihnen gegenüber haben, sind unterschiedliche Entscheidungsstrukturen zu erwarten. Die Typologie der Politiktypen von Lowi (1964, 1970, 1972) wurde häufig kritisiert, wird aber noch heute häufig verwendet. Aufgrund dieser häufigen Kritik dürfte die Analyse dieser Theorie unter der Annahme von kausaler Komplexität besonders interessant sein.

Diese drei Bedingungen sind insofern als Kontextbedingungen anzusehen, als dass sie in den allermeisten Fällen zu Beginn des Entscheidungsprozesses feststehen und über den Verlauf des Entscheidungsprozesses stabil sind. Es handelt sich um exogene Bedingungen, welche von den Akteuren selber kaum verändert werden können. Es ist natürlich möglich, dass ein nicht föderalistisches Geschäft im Verlaufe des Entscheidungsprozesses plötzlich einen gewissen föderalistischen Aspekt bekommt, weil die Kantone anders als vorgesehen doch von einer Massnahme betroffen sind. Dabei dürfte es sich aber um kleine Veränderungen handeln, während die grundsätzliche Natur des Problems bezüglich aller drei Kontextbedingungen von Beginn weg feststeht.

Weitere Kontextbedingungen, welche möglicherweise einen Einfluss auf die Entscheidungsstrukturen haben, sind die Unterscheidung zwischen etablierten und neuen, unorganisierten Politikbereichen (Laumann und Knoke 1987: 312ff., Sabatier 1987, Schneider 1992, Scharpf 1993, Jönsson *et al.* 1998b, Sabatier und Weible 2007: 192), die technische Komplexität des Problems (Hisschemöller und Hoppe 1995, Hänggli 2011, Hoppe 2011) oder der Grad, zu welchem sich die Akteure über die Unakzeptierbarkeit des Status Quo und die Notwendigkeit zur Handlung einig sind ("hurting stalemate", Sabatier und Weible 2007: 206). Diese möglichen Bedingungen werden aber in dieser Arbeit nicht behandelt. Es handelt es sich dabei um Bedingungen, deren Funktionsweise auf theoretischer Ebene nicht klar ausgearbeitet ist. Aus diesem Grund ist es schwierig, Auswirkungen dieser Bedingungen auf beide Dimensionen der Entscheidungsstrukturen zu formulieren. Beispielsweise kann erwartet werden, dass es in einem etablierten Politikbereich zwischen den Koalitionen eher zu konfliktuellen Beziehungen kommt, oder dass technisch komplexe Probleme oder Bereiche mit einem unakzeptierbaren Status Quo eher konsensuelle Koalitionbeziehungen fördern. Die Erwartungen bezüglich der Dimension der Machtverteilung sind jedoch unklar. Weil schlussendlich die Entscheidungsstrukturen und nicht nur einzelne Dimensionen davon erklärt werden sollen, verzichte ich im Interesse des inneren Zusammenhalts und der Übersicht auf den Einbezug dieser Bedingungen in die vergleichende Analyse. Sie können allenfalls in die Diskussion der Resultate einfließen, falls die verwendeten Bedingungen die Entscheidungsstrukturen nicht zufriedenstellend erklären können.

Zu den drei Kontextbedingungen gesellt sich die unmittelbare Bedingung der **vorparlamentarischen Phase** des Entscheidungsprozesses. Die vorparlamentarische Phase wird geläufig als wichtigste Phase des Entscheidungsprozesses in der Schweizer Politik angesehen. Sie spielt für Studien des politischen Systems der Schweiz und Analysen seiner Konsensfähigkeit insofern eine wichtige Rolle, als das argumentiert wird, dass die vorparlamentarische Phase durch die Möglichkeit breiter Interessensintegration für die Verhinderung eines Referendums wichtig sein kann. Die untersuchten Fälle unterscheiden sich jedoch stark bezüglich der Offenheit der vorparlamentarischen Phase für externe Akteure. Dies alles sind Gründe, wieso diese Bedingung in die Analyse eingeschlossen wird. Es handelt sich bei dieser Bedingung insofern nicht um eine Kontextbedingung sondern um eine unmittelbare Bedingung, weil nicht bereits zu Beginn des Entscheidungsprozesses klar ist, wie offen die vorparlamentarische Phase sein wird. Vielmehr hängt diese Bedingung zumindest teilweise vom strategischen Verhalten der Akteure, besonders der federführenden staatlichen Akteure, ab (siehe z.B. Czada 1995, Scharpf 1997, Immergut 1998). Auch ist die vorparlamentarische Phase Bestandteil des Entscheidungsprozesses, dessen gesamter Verlauf durch die Entscheidungsstruktur zusammengefasst wird. Sie ist deshalb zeitlich und kausal der zu erklärenden Entscheidungsstruktur näher als die Kontextbedingungen. Daher besteht das Risiko, dass bezüglich deren Beziehung mit dem Ergebnis die Richtung der Kausalität nicht immer klar etabliert ist und es so zu tautologischen Erklärungen kommen kann (Schneider und Wagemann 2006: 761). Diesen Sachverhalt werde ich in die Interpretation der Resultate einfließen lassen und in Kenntnis dieser in den Schlussfolgerungen neu diskutieren. Eine zusätzliche mögliche unmittelbare Bedingung wäre die Stärke und Seriösität einer allfälligen Referendumsdrohung, deren Präsenz beispielsweise zur Bildung einer dominanten Koalition führen könnte. Diese Bedingung ist aber empirisch eher schwierig zu erfassen, und ihre Auswirkung auf die Koalitionsbeziehungen ist unklar. Ausserdem ist das Problem der Kausalität hier noch offensichtlicher. Obwohl eine Referendumsdrohung die Entscheidungsstruktur beeinflussen könnte, bringt wohl unter anderem eine gewisse Entscheidungsstruktur einen Akteur erst dazu, eine Referendumsdrohung zu formulieren. Ebenfalls stark ist das Kausalitätsproblem bei einem anderen möglichen unmittelbaren Faktor, der Medienpräsenz. In neuerer Zeit wird eine sogenannte Mediatisierung der Politik beobachtet, was bedeutet, dass sich die Politik an eine mediale Logik anpasst (z.B. Manin 1995, Blumler und Kavanagh 1996, Wolfsfeld 1997, Mazzoleni und Schulz 1999). Starke Medienpräsenz eines Geschäfts könnte zu konfliktuellen Koalitionsbeziehungen führen. Es ist aber genauso plausibel, dass einem Thema erst mediale Präsenz gegeben wird, wenn

zwischen den Koalitionen starker Konflikt herrscht. Daher wird auf den Einbezug dieser Bedingungen verzichtet.

In der Folge wird einzeln auf jede der vier Bedingungen eingegangen. Die Präsentation der Bedingungen ist jeweils so strukturiert, dass zuerst die Bedingung allgemein und mit Bezug auf die Schweiz beschrieben wird, und dann die Erwartungen bezüglich der Auswirkungen der jeweiligen Bedingung auf die beiden Dimensionen der Entscheidungsstrukturen zusammengefasst werden. Dabei unterscheide ich einerseits zwischen den Auswirkungen der Präsenz und der Absenz des Phänomens, andererseits bespreche ich, inwiefern eine Bedingung für ein Ergebnis entweder hinreichend oder notwendig ist. Ausserdem sollen explizite Erwartungen über mögliche Kombinationen der Bedingungen formuliert werden.⁸

Die vier Bedingungen sind nicht unbedingt unabhängig voneinander. Beispielsweise wurde gezeigt, dass die vorparlamentarische Phase in europäisierten Entscheidungsprozessen normalerweise externen Akteuren verschlossen ist (Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005), oder aber dass die vorparlamentarische Phase in föderalistischen Geschäften vor allem für die Kantone offen ist (Fischer *et al.* 2010). Diese Abhängigkeiten sind für die Analyse insofern kein Problem, als dass QCA von komplexer Kausalität ausgeht. Daher verzerren mögliche Abhängigkeiten von Bedingungen die Resultate nicht, sondern die Analyse deckt diese Abhängigkeiten durch die Identifikation von Kombinationen von Bedingungen allenfalls auf. Um meine theoretischen Erwartungen zu vereinfachen, werde ich jedoch auf die Besprechung der Kombinationen von Europäisierung und offener vorparlamentarischer Phase sowie Föderalismus und geschlossener vorparlamentarischer Phase verzichten. Diese Kombinationen werden damit aber keinesfalls von vornherein ausgeschlossen, sondern es wird lediglich auf ihre theoretische Diskussion verzichtet, weil ihr Auftreten unwahrscheinlich ist.

3.5 Föderalismus

Die Institution des Föderalismus verteilt die Entscheidungskompetenzen auf verschiedene Ebenen innerhalb des Staates. In einem solchen Mehr-Ebenen-System ("multi-level governance", siehe z.B. Marks *et al.* 1996) werden die politischen Arenen, in welchen wichtige Entscheidungen getroffen werden und die Akteure, welche Kompetenzen über einen Politikbereich haben, multipliziert. Auch können die offiziellen Entscheidungsträger auf regionaler Ebene, wie zum Beispiel die regionalen Regierungen, Parlamente oder Verwaltungseinheiten,

⁸ Dies geschieht, um der Annahme der komplexen Kausalität gerecht zu werden (siehe Kapitel 6 für weitere Erklärungen bezüglich dieser Eigenschaften von QCA).

auf nationaler Ebene eine wichtige Rolle spielen (Braun 2000: 9). Da über Kompetenzverteilungen zwischen der übergeordneten und der untergeordneten Ebene in Entscheidungsprozessen auf übergeordneter Ebene entschieden wird, werden diese regionalen Entscheidungsträger zu Akteuren im politischen System auf nationaler Ebene, wo sie ihre Kompetenzen zu verteidigen oder auszuweiten versuchen.⁹

Die Schweiz wird oft als Paradebeispiel eines föderalistischen Staates bezeichnet. Tatsächlich verfügen in kaum einem anderen Bundesstaat die Gliedstaaten – in der Schweiz die Kantone – über derart weitreichende Kompetenzen (Braun 2003, Vatter 2006a). Dies ist vor allem mit der historischen Entwicklung zu erklären. Die einzelnen Kantone, welche seit jeher ihre eigene Souveränität hochhalten, bilden die Basis der Eidgenossenschaft. Zum Zeitpunkt der Gründung des modernen Bundesstaates um 1848 mussten die Kantone der Eidgenossenschaft nur wenige Kompetenzen abtreten. Der schweizerische Föderalismus hat sich aber über die Jahre verändert.¹⁰ Erstens haben seit der Gründung des Bundesstaates die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, der Ausbau des Wohlfahrtsstaates, das immer wichtiger werdende internationale Umfeld und die steigende Anzahl kantonsübergreifender Probleme zu einer erhöhten Notwendigkeit einer koordinierten und umfassenden Problemlösung auf der Ebene des Bundes geführt. Daher ist es in vielen Bereichen zu einer Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen auf Bundesebene gekommen.¹¹ Aufgrund der relativ schwachen Ausprägung der Bundesverwaltung hingegen bleibt der Bund für die Umsetzung der öffentlichen Politiken häufig von den Kantonen abhängig. Diese haben im Rahmen des Vollzugsföderalismus grosse Kompetenzen bei der Ausführung der Erlasse und dementsprechend einen beträchtlichen Spielraum, so dass man nicht ohne Vorbehalt von einem generellen Machtverlust der Kantone sprechen kann (Germann 2002, Braun 2003: 73, Sciarini 2005, Sciarini und Bochsler 2006). Zweitens haben sich die Kompetenzen vermischt. Bis in die 1960er Jahre waren in den meisten Politikbereichen die Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenzen dem Modell des dualen Föderalismus folgend klar zwischen Bund

⁹ Aus diesem Grund sind diese Akteure für die Analyse der Entscheidungsstrukturen auf nationaler Ebene als externe Akteure und nicht als staatliche Akteure anzusehen.

¹⁰ Diese Veränderung fand statt, ohne dass der Föderalismus eine schwerwiegende, formelle Reform durchgemacht hätte, obwohl diese mehrfach gefordert wurde (Wälti 1996, Vatter und Wälti 2003, Sciarini 2005, Sciarini und Bochsler 2006, Vatter 2006b). Auch wenn mit der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs (NFA) Aufgabenentflechtungen vorgenommen wurden und die interkantonale Zusammenarbeit verstärkt wurde, blieben doch die Grundpfeiler des Föderalismus bestehen.

¹¹ Dies trotz der Existenz kantonalen Vetopunkte (siehe Kriesi 1998: 52f., Linder 2005: 155f.), allen voran der Verfassungsbestimmungen in Art. 3 und 5a BV. Laut diesen muss jede Kompetenz, welche neu dem Bund zugeordnet wird, in der Verfassung festgeschrieben werden, was eine Zustimmung von Volk und Ständen verlangt.

und Kantonen aufgeteilt. Später hingegen konnte in vielen Politikbereichen eine Durchmischung der Kompetenzen festgestellt werden (Vatter und Wälti 2003: 12).

Die kantonale Autonomie, ihre Gleichberechtigung, ihre Pflicht zur gegenseitigen Zusammenarbeit und ihre Mitwirkung in bundesstaatlichen Entscheidungsprozessen bilden die Kernstücke des schweizerischen Föderalismus (siehe z.B. Aubert 1991, Vatter 2006a). Nun ist es aber relativ selten der Fall, dass die Kantone in bundesstaatlichen Entscheidungsprozessen über ein grosses Gewicht verfügen (Sciarini 2005: 107ff.). Das gewonnene Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket im Jahr 2004 ist jedoch Anzeichen dafür, dass die Kantone nationale Entscheidungsprozesse beeinflussen können, vor allem wenn sie geeint vorgehen (siehe Fischer 2006, Vatter 2006c: 92, Kriesi und Trechsel 2008: 40). Die verstärkte Koordination in den kantonalen Direktorenkonferenzen und der Konferenz der Kantonsregierungen – beides Instrumente der horizontalen Zusammenarbeit – ist daher sicher ein Zeichen dafür, dass der Einfluss der Kantone in Zukunft steigen könnte. Alles in allem bleiben ihre Einflussmöglichkeiten aber stark vom betroffenen Politikbereich abhängig. Wenn die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Mittelpunkt des Entscheidungsprozesses steht, können die Kantone eine entscheidende Rolle spielen (Braun 2000: 17, 36).¹²

Föderalistische Entscheidungsprozesse wirken sich folgendermassen auf die Dimension der Machtverteilung aus. In Bereichen, in denen es um die föderalistische Kompetenz- und Territoriaufteilung geht, drängen kantonale Akteure gesellschaftliche Akteure, welche von der Problematik oft nur marginal betroffen sind, in den Hintergrund. Der Bund muss daher in föderalistischen Prozessen normalerweise nicht zwischen zwei Fronten vermitteln, sondern kann beziehungsweise muss mit den Kantonen auf partnerschaftlicher Ebene eine Lösung anstreben (siehe z.B. Thomas 2001: 16f., Linder 2005: 117). Dabei ist es wahrscheinlich, dass der Bund und die Kantone zu einem Kompromiss gelangen, welchen sie im Rahmen einer dominanten Koalition durchsetzen können. Stehen die Kantone hingegen nicht ziemlich geschlossen hinter dem Geschäft, sind die Chancen gross, dass dieses früher oder später scheitert. Seit der erfolgreichen Kampagne der Kantone gegen das Steuerpaket im Jahre 2004

¹² Den Kantonen bleiben heute noch in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheit, Justiz und Polizei wichtige eigene Entscheidungskompetenzen. In vielen Politikbereichen kommt es zu einer Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, sei dies aufgrund gemeinsamer Gesetzgebung (Landwirtschaft, Zivil- und Strafrecht, Steuern) oder aufgrund des klassischen Vollzugsföderalismus (Strassenverkehr, Industrie-, Handels-, Arbeitsgesetzgebung, Umweltschutz, Sozialversicherungen). Keine bis sehr marginale Kompetenzen haben die Kantone heute noch in den Bereichen Internationale Beziehungen, Landesverteidigung, Zoll- und Währungswesen, Post, Telekommunikation, Medien und Luftfahrt (Haller und Kölz 2004: 163ff., Linder 2005: 144, Sciarini 2005, Vatter 2006a).

(siehe Fischer 2006, Vatter 2006c: 92) ist dieses Bewusstsein gestärkt, so dass bei allfälligem Widerstand früh gehandelt wird (siehe beispielsweise die Bildungsreform, Fischer *et al.* 2010). Geniesst ein föderalistisches Projekt hingegen die Unterstützung von Bund und (einer klaren Mehrheit) der Kantone, ist dies eine relativ sichere Erfolgsbasis und es ist kaum Widerstand von weiteren Akteuren zu erwarten. Daher kann davon ausgegangen werden, dass der föderalistische Charakter eines Geschäfts alleine hinreichende Bedingung für eine Entscheidungsstruktur mit dominanter Koalition ist. Dies sollte unabhängig von der Europäisierung oder vom Politiktyp der Fall sein, und in föderalistischen Entscheidungsprozessen wird sowieso mit einer offenen vorparlamentarischen Phase gerechnet. Föderalismus ist hingegen keine notwendige Bedingung für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit einer dominanten Koalition. Ist eine Vorlage nicht föderalistisch, so ist dies für eine Machtverteilung zwischen den Koalitionen förderlich. Es dürfte allerdings nur zu Machtverteilung kommen, wenn es sich gleichzeitig um ein innenpolitisches und um ein redistributives oder regulatives Geschäft handelt. Föderalismus ist also keine alleine hinreichende, aber eine notwendige Bedingung für Machtverteilung.

Bei föderalistischen Entscheidungsprozessen wird erwartet, dass sich Bund und Kantone als hauptsächlich betroffene Akteure gemeinsam in einer dominanten Koalition befinden. Da der Hauptkonflikt innerhalb dieser dominanten Koalition gelöst wird und weitere Akteure vom föderalistischen Geschäft höchstens marginal betroffen sind, ist Föderalismus für konsensuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen alleine hinreichend. Durch die bei föderalistischen Geschäften offene vorparlamentarische Phase dürften sich die Koalitionsbeziehungen unabhängig vom Politiktyp und von der Europäisierung konsensuell gestalten. Föderalismus ist aber sicher nicht notwendig für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen, sondern es können auch andere Bedingungen solche Entscheidungsstrukturen provozieren. Die Absenz von Föderalismus ist für konfliktuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen notwendig, aber dafür nicht alleine hinreichend.

3.6 Europäisierung

Immer mehr eigentlich innenpolitische Entscheidungsprozesse hängen von internationalen Einflüssen und Entscheidungen auf internationaler Ebene ab oder aber müssen mit internationalen Gremien koordiniert werden. Auch die Schweizer Politik spielt sich heutzutage nicht mehr unabhängig vom internationalen Umfeld ab, wobei für das Land

besonders Entscheidungen der Europäischen Union (EU) – aufgrund der geographischen Nähe und der engen wirtschaftlichen Beziehungen – von spezieller Relevanz sind.¹³ Diesbezüglich wird von der Europäisierung der Politik gesprochen. Dieses Phänomen wurde von mehreren Autoren sowohl generell (z.B. Radaelli 2001, Knill und Lehmkuhl 2002, Börzel und Risse 2003, Graziano und Vink 2007) als auch für den speziellen Fall der Schweiz (z.B. Fischer *et al.* 2002, Mach *et al.* 2003, Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005, Lavenex 2009) untersucht.¹⁴ Dabei wurde zwischen direkter und indirekter Europäisierung unterschieden (Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005). Während direkte Europäisierung dann stattfindet, wenn das Geschäft auf einem verbindlichen internationalen Vertrag basiert, hat die indirekte Europäisierung einen freiwilligeren Charakter. In diesem Fall übernimmt die Schweiz einseitig und ohne direkte Verpflichtung Regelungen, welche im europäischen Umfeld gelten. Dies passiert im Namen der Eurokompatibilität der schweizerischen Rechtsordnung, welche nicht zuletzt aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz wichtig ist. Dabei handelt es sich um eine relativ häufige, aber gleichzeitig von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene Form der Europäisierung. Entscheidend für die Auswirkungen auf die Entscheidungsstrukturen dürfte aber vor allem die direkte Europäisierung sein, weil diese eine Veränderung des Entscheidungsprozesses und somit der Einflussmöglichkeiten der Akteure mit sich bringt.

Die Europäisierung wirkt sich auf drei Aspekte der Politik aus, nämlich auf die konkreten Massnahmen (policy), auf die Institutionen (polity) und auf die Entscheidungsstrukturen (politics) (siehe Börzel und Risse 2003, Sciarini *et al.* 2004). Anfänglich konzentrierte sich die entsprechende Literatur vor allem auf den Einfluss der Europäisierung auf die konkreten Politikmassnahmen (policy). Da die Massnahmen jedoch nicht im Zentrum dieser Arbeit

¹³ Es gibt daneben viele Fälle der Internationalisierung, wo der internationale Partner eine andere Instanz als die EU ist (siehe z.B. Klöti *et al.* 2005). Man kann jedoch grundsätzlich davon ausgehen, dass die Auswirkungen dieser Bedingung auf die Entscheidungsstrukturen dieselben sind, unabhängig davon, welches die internationale Instanz ist. In dieser Arbeit wird nur von Europäisierung gesprochen, weil dies für die Schweiz die wichtigste Form der Internationalisierung ist (Fischer 2005: 21).

¹⁴ Es sind jedoch längst nicht alle Autoren der Ansicht, dass internationalisierte Politikprozesse schon vollständig untersucht sind. So beklagt zum Beispiel Vögeli (2007: 3) in ihrer Studie über politische Entscheidungsprozesse in der Schweiz, dass sowohl die Prozesse als auch die Entscheidungsstrukturen in der Aussenpolitik im Vergleich mit der Innenpolitik bis jetzt eher wenig analysiert wurden. Dies habe nicht zuletzt auch damit zu tun, dass diese von der Öffentlichkeit nur in beschränktem Masse wahrgenommen werden. Dies wiederum sei hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass ein grosser Teil dieser Entscheidungsprozesse sich vor allem innerhalb der Verwaltung abspielt. Die Beteiligung der Kantone und der gesellschaftlichen Akteure ist geringer als bei klassischen innenpolitischen Entscheidungsprozessen. Dies mag sowohl generell als auch für die Fälle in Vögelis (2007) Untersuchung der Fall sein. Die internationalisierten Fälle, welche in der vorliegenden Studie analysiert werden, waren jedoch für gesellschaftliche als auch für kantonale Akteure durchaus von einer gewissen Bedeutung. Auch hat die Öffentlichkeit durch die spezielle Wichtigkeit der bilateralen Verträge mit der EU und der Tatsache, dass über diese teilweise in Volksabstimmungen entschieden wurde, durchaus von diesen Fällen Kenntnis genommen.

stehen, werden sie nicht weiter besprochen. Bezüglich der Institutionen (polity) argumentieren Knill und Lehmkuhl (2002: 258), dass sich unter dem Einfluss der (direkten) Europäisierung die internen Spielregeln verändern.¹⁵ Die spezifischen Charakteristika von internationalen Verhandlungen sind nicht ohne weiteres mit dem normalen Ablauf interner Entscheidungsprozesse zu vereinbaren, was zu einer Veränderung des Entscheidungsprozesses führt. Diese Veränderung wiederum wirkt sich auf die politischen Opportunitätsstrukturen für die verschiedenen Akteure aus, welche sowohl neue Möglichkeiten als auch Einschränkungen für ihre Beteiligung am Prozess und ihre Einflussnahme auf das Geschäft erhalten. Die wichtigste institutionelle Veränderung ist die Existenz einer internationalen Verhandlungsphase zu Beginn des Prozesses. Es wird argumentiert, dass die Verhandlungen auf internationaler Ebene die wichtigste Etappe eines solchen Prozesses ist, da in diesem Moment der substantielle Inhalt des Geschäfts bestimmt wird. Da die wichtigsten Entscheidungen in dieser Etappe fallen, sind die dort präsenten Akteure speziell einflussreich auf das Geschäft (Moravcsik 1994, Börzel und Risse 2003). Es handelt sich diesbezüglich vor allem um staatliche Exekutiven, welche ein „two-level game“ spielen können (Putnam 1988). Der zeitliche Rahmen, in welchem sich der Prozess abspielt, wird ebenfalls zu einem grossen Teil vom internationalen Umfeld bestimmt. Solche Geschäfte müssen auf der innenpolitischen Ebene häufig schneller abgeschlossen werden als rein innenpolitische Geschäfte, weil die Schweiz sich dem internationalen Terminplan anpassen muss. Deshalb werden interne Konsultationsmechanismen wie zum Beispiel das klassische Vernehmlassungsverfahren häufig informalisiert, abgekürzt und auf die wichtigsten Verbände mit Referendumsmacht beschränkt (Fischer *et al.* 2002, Sciarini *et al.* 2002, Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005). Die Parteien, welche ebenfalls referendumsfähig sind, werden zwar via die parlamentarischen Kommissionen in verschiedenen Phasen des Prozesses miteinbezogen. Ein bereits auf internationaler Ebene verhandeltes und abgeschlossenes Geschäft kann aber auf nationaler Ebene nicht mehr substantiell verändert werden. Aufgrund der geringen Veränderungsmöglichkeiten – der Vertrag kann angenommen oder verworfen werden („take-it-or-leave-it“) – spielen Parteien und andere gesellschaftliche Akteure eine weniger grosse Rolle als in innenpolitischen Entscheidungsprozessen (Fischer *et al.* 2002, Sciarini *et al.* 2002, Sciarini *et al.* 2004). Dasselbe gilt auch für die Kantone, die aussenpolitische Entscheidungsprozesse nur schwierig beeinflussen können (Vögeli 2007). Somit wirken sich Veränderungen auf institutioneller Ebene indirekt, nämlich aufgrund sich verändernder

¹⁵ Hier geht es um den Einfluss der Europäisierung auf die Institutionen. In der Internationalisierungsliteratur spielen Institutionen aber auch eine Rolle, als dass sie als Bedingungen angesehen werden, welche den Einfluss der Internationalisierung auf Politikinhalt oder Kräfteverhältnisse verzerren oder sogar verhindern.

Opportunitätsstrukturen für die Akteure, auf die Entscheidungsstrukturen zwischen den Akteuren aus (siehe auch Keohane und Milner 1996).¹⁶

Von (direkt) europäisierten Prozessen werden folgende Auswirkungen auf die Machtverteilung erwartet. Weil der Bund in europäisierten Geschäften nicht als Vermittler zwischen gesellschaftlichen Interessen auftritt, sondern eigene Prioritäten bezüglich seiner Aussenpolitik durchzusetzen versucht, wird es zu einer dominanten Koalition kommen. Dies deshalb, weil sich der Bund bereits in der Vorbereitung der internationalen Verhandlungen absichern muss, dass das international ausgehandelte Geschäft auf nationaler Ebene genügend Unterstützung findet. Um die dominante Koalition zur Unterstützung des internationalen Vertrages zu sichern, sind dabei allenfalls sogenannte „side payments“ an kritische Akteure zu bezahlen (Fischer 2002, 2003). In europäisierten Geschäften bildet sich vor allem auf der Seite der Parteien ein kultureller Konflikt zwischen Vertretern der Öffnung und Vertretern der Abschottung der Schweiz. Während die meisten Parteien – linke und bürgerliche – eine geordnete Öffnung gegenüber der Europäischen Union und deren Bevölkerung begrüsst, stellen sich rechtskonservative Kräfte dagegen und setzen sich für eine restriktive Europapolitik ein (Brunner und Sciarini 2002, Kriesi *et al.* 2005, Kriesi *et al.* 2006b). Es sollte dem Bund daher normalerweise in solchen Fällen möglich sein, zusammen mit den öffenungsfreundlichen Kräften eine dominante Koalition zu bilden. Europäisierung allein ist also hinreichende Bedingung für eine Entscheidungsstruktur mit einer dominanten Koalition. Notwendigkeit dieser Bedingung für eine Entscheidungsstruktur mit dominanter Koalition ist hingegen nicht zu erwarten. Handelt es sich um ein innenpolitisches Geschäft, ist dies einer Machtverteilung zwischen den Koalitionen zuträglich, das Geschäft muss aber zusätzlich nicht föderalistisch sein und regulative oder redistributive Massnahmen vorsehen. Der innenpolitische Charakter ist hingegen notwendig für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit einer Machtverteilung zwischen den Koalitionen.

Bezüglich des Einflusses der Europäisierung auf den Konflikt existieren zwei gegenteilige Argumente (siehe Sciarini *et al.* 2002). Dem Argument Katzensteins (1984, 1985) folgend kann erwartet werden, dass Fragen zur Öffnung des Landes unter den internen Akteuren dazu führen, dass sich diese als Schutzmechanismus zusammenraufen und sich nicht gegenseitig

¹⁶ Die Europäisierung hat zusätzlich direkte Auswirkungen auf die Entscheidungsstruktur (politics). So wird argumentiert, dass vor allem Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände im Bereich der exportorientierten Wirtschaft an Einfluss gewinnen, weil deren inhaltliche Präferenzen mit den Liberalisierungstendenzen auf Ebene der Europäischen Union übereinstimmen. Wie das Beispiel der Personenfreizügigkeit zeigt, können aber auch Verbände auf der linken Seite des politischen Spektrums unter Umständen ihren Einfluss erhöhen, wenn sie mit Hilfe der Referendumsdrohung die Tatsache ausnützen, dass die Verträge mit der Europäischen Union für die Wirtschaftsvertreter so eminent wichtig sind (Fischer 2002, 2003, Afonso *et al.* 2009, Afonso 2010).

bekämpfen. Ausserdem können Akteure, welche eine Reform vorantreiben wollen, den internationalen Druck für die Notwendigkeit der Reform verantwortlich machen und sich so selber aus dem Schussfeld nehmen, was konfliktuelle Beziehungen verringern dürfte (Putnam 1988, Marks *et al.* 1996, Armingeon 1998). Nun geht es aber im Rahmen dieser Arbeit darum, die Beziehungen nicht zwischen allen Akteuren, sondern zwischen den Koalitionen zu beurteilen, welche sich normalerweise aus Befürwortern und Gegnern des Geschäftes zusammensetzen. Weil die entscheidenden Elemente des Geschäfts auf internationaler Ebene verhandelt werden und die Interventionsmöglichkeiten für gesellschaftliche Akteure auf das für die Unterstützung nötigste Minimum reduziert sind, sehen sich die Gegner des Geschäftes mit „faits accomplis“ konfrontiert (Sciarini 1999, Fischer 2005). Aus diesem Grund ist Europäisierung für konfliktuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen mit Sicherheit förderlich, ist aber dafür kaum alleine hinreichend. Es muss sich zusätzlich um eine redistributive oder regulative Massnahme, welche direkt Zwang auf die Akteure anwendet, als auch um eine nicht föderalistische Massnahme handeln. Es wird in diesem Fall sowieso mit einer geschlossenen vorparlamentarischen Phase gerechnet. Europäisierung ist auch nicht notwendig für konfliktuelle Koalitionsbeziehungen. Ist ein Prozess nicht europäisiert, so dürfte dies grundsätzlich konsensuelle Koalitionsbeziehungen ermöglichen, dies aber nur in konstitutiven oder distributiven und föderalistischen Geschäften oder in Geschäften mit einer offenen vorparlamentarischen Phase. Ein innenpolitisches Geschäft ist aber sicher keine notwendige Bedingung für eine Entscheidungsstruktur mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen.

3.7 Politiktyp

Lowi (1964, 1970, 1972, 1985) formulierte die Annahme, dass politische Entscheidungsstrukturen vom Politiktyp, das heisst der Art der vorgesehenen politischen Massnahme abhängen.¹⁷ Die Art der vorgesehenen Massnahme provoziert bei den Akteuren, unter anderem aufgrund früherer Erfahrungen mit demselben Politiktyp, Erwartungen

¹⁷ Die Entwicklung von Lowis Idee entstammt einer Kritik der Theorien des Pluralismus und des Elitismus. Diese machen seiner Meinung nach erstens zu simple und verallgemeinernde Annahmen bezüglich der politischen Machtverteilung und postulieren zweitens keine theoretischen, wissenschaftlich testbaren Zusammenhänge, sondern können nur beschreibend auf einzelne Fallstudien angewandt werden (Lowi 1964: 679f.). Bezüglich ersterem Kritikpunkt glaubt der Autor, dass sich je nach politischem Problembereich völlig unterschiedliche Koalitionen bilden und ganz andere Akteure Entscheidungskraft besitzen. Man kann also nicht, wie das geläufig gemacht wurde, von pluralistischen beziehungsweise elitistischen Politsystemen als Ganzes sprechen. Bezüglich des zweiten Problems, der fehlenden Kausalität, formuliert Lowi (1964: 688) dann Zusammenhänge zwischen dem spezifischen Geschäft und den sich dabei entwickelnden Entscheidungsstrukturen.

bezüglich den Vorteilen, welche sie durch die Massnahme erwarten können. Diese Erwartungen der Akteure beeinflussen die Entscheidungsstruktur, welche sich zwischen den Akteuren im Laufe des Entscheidungsprozesses entwickelt (Lowi 1964: 688f.). Diese Idee ist unter der Formulierung "policy determines politics" (Lowi 1972: 299) in die Politikwissenschaft eingegangen.¹⁸

Laut dem Autor gibt es hauptsächlich vier verschiedene Politiktypen, welche er als „Arenas of Power“ (Lowi 1964: 689) bezeichnet. Der erste Typ ist durch distributive Massnahmen gegeben, welche sich häufig durch einzelne, voneinander unabhängige Ausgaben des Staates zusammensetzen. Diese Massnahmen werden durch nicht zweckgebundene Steuermittel des Staates finanziert und gehen damit nicht direkt zu Lasten eines Akteurs oder einer Gesellschaftsgruppe.¹⁹ Der zweite Typ ist die regulative Massnahme, welcher für Individuen oder kollektive Akteure allgemein formulierte Regeln, Verbote und Sanktionen bezüglich deren Handeln aufstellt.²⁰ Der dritte Politiktyp ist der redistributive Typ. Hier geht es vor allem darum, die längerfristige Anlegung von kollektiven Ressourcen, das heisst die Umverteilung zwischen den Schichten der Gesellschaft zu regeln.²¹ Der vierte Politiktyp wurde vom Autor erst später hinzugefügt (Lowi 1972). Konstitutive Geschäfte bestimmen die Grundregeln, von denen die Entscheidungsfindung für alle anderen Massnahmen abhängt. Sie definieren die Spielregeln der Politik und haben somit einen indirekten Einfluss auf die konkrete Verteilung von Vor- und Nachteilen (Spitzer 1987: 678, Tolbert 2002).²²

Diese vier Politiktypen unterscheiden sich durch die Art und Weise, wie staatlicher Zwang auf die betroffenen Akteure ausgeübt wird.²³ Bezüglich der Auswirkungen auf die Entscheidungsstrukturen ist entscheidend, ob die Zwangsanwendung gegenüber den

¹⁸ Die Logik „policy determines politics“ ist auf den ersten Blick etwas verwirrend, da damit genau das Gegenteil postuliert wird vom Modell, welches in der Einführung vom politischen System gezeichnet wurde. Im Modell, welches dieser Arbeit zugrunde liegt, sind es die "politics", beziehungsweise die Entscheidungsstrukturen, welche die "policies", also die konkreten politischen Massnahmen beeinflussen. Diese Verwirrung ist aber einfach zu klären. Während das klassische Modell davon ausgeht, dass die Art der Massnahme, die "policy", nicht von Beginn weg klar ist, sondern erst während des Entscheidungsprozesses definiert wird, nimmt Lowi etwas anderes an. Der Autor geht davon aus, dass der grundsätzliche Eckpfeiler der Massnahme, nämlich die Art der staatlichen Zwangsausübung, von Anfang an gegeben ist. Laut ihm gibt das zu lösende Problem bereits vor, welche Form diese staatliche Zwangsanwendung durch die schlussendlich formulierte Massnahme annimmt. Die Art, wie der Staat Zwang auf die Akteure anwendet, hat Auswirkungen auf die Erwartungen der Vorteile, welche die Akteure von der Massnahme erwarten können. Auf diese Weise, so wird argumentiert, ist die Entscheidungsstruktur schlussendlich vom Politiktyp abhängig (für eine ausführlichere Diskussion siehe auch Freeman 1985).

¹⁹ Beispiele solcher Massnahmen sind öffentliche Infrastrukturprogramme oder Unterstützungsmassnahmen für die Landwirtschaft.

²⁰ Beispiele solcher Massnahme sind Verkehrsregeln, wirtschaftspolitische Regelungen gegen Kartelle oder das Verbot, gewisse schädliche Produkte zu vertreiben oder zu bewerben.

²¹ Klassische Beispiele sind Regelungen bezüglich dem Wohlfahrtsstaat oder Steuerreformen.

²² Beispiele dafür sind politische Reformen wie Verwaltungsorganisationsreformen oder Wahlgesetzreformen.

²³ Der Staat kann dabei je nach Auffassung als unabhängige Autorität (Lowi 1970, 1972) oder als Arena zur Problemlösung zwischen gesellschaftlichen Akteuren (Heckathorn und Maser 1990) angesehen werden.

betroffenen Akteuren direkt oder indirekt ist.²⁴ Unter direkter Zwangsanwendung ist zu verstehen, dass die Massnahme direkte und unmittelbar gültige Verpflichtungen und Sanktionen für betroffene Akteure vorsieht. Dies ist bei redistributiven und regulativen Geschäften der Fall. Durch indirekte Zwangsanwendung hingegen werden lediglich Kompetenzen oder Privilegien an Akteure verteilt. Akteure, welche diese Kompetenzen oder Privilegien nicht erhalten, leiden insofern nicht unter der Massnahme, da diese Verteilung nicht direkt auf ihre Kosten geschieht. Dies ist bei konstitutiven und distributiven Geschäften der Fall. Die untersuchten Geschäfte können aufgrund der vorgesehenen Massnahmen auf einem Kontinuum zwischen dem redistributiven oder regulativen Politiktyp (direkte Zwangsanwendung) und dem konstitutiven oder distributiven Politiktyp (indirekte Zwangsanwendung) lokalisiert werden. Dies erlaubt eine feine Beurteilung der Fälle und ermöglicht dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Massnahmen nur selten vollständig einem Politiktyp zuzuordnen sind (Mcfarland 1987, Spitzer 1987, Heckathorn und Maser 1990).²⁵ Der Politiktyp hat folgende Auswirkungen auf die Machtverteilung. Direkte Zwangsanwendung im Rahmen von regulativen oder redistributiven Massnahmen führt zu einer Verteilung der Macht in verschiedenen Koalitionen, weil ganze Gesellschaftsschichten von der Umverteilung oder aber gut organisierte Interessen von der Regulierung direkt betroffen sind. Werden diese Massnahmen allerdings im Rahmen von europäisierten und/oder föderalistischen Geschäften behandelt, so ist dies nicht hinreichend, um die Macht zwischen den Koalitionen zu verteilen. Auch kann eine offene vorparlamentarische Phase in solchen Geschäften dazu beitragen, dass es zu einer dominanten Koalition kommt. Hingegen sollte eine redistributive oder regulative Massnahme notwendig für die Verteilung von Macht zwischen den Koalitionen sein. Indirekte Zwangsanwendung im Rahmen eines distributiven oder konstitutiven Politiktyps ist alleine hinreichend für eine Entscheidungsstruktur mit dominanter Koalition. Bei distributiven Massnahmen kann eine dominante Koalition erwartet werden, weil viele unterschiedliche und nicht direkt voneinander abhängige Interessen von der Verteilungsmassnahme profitieren und damit die staatlichen Akteure, welche die Verteilung vornehmen, unterstützen. Von konstitutiven Massnahmen sind vor allem staatliche Akteure, allenfalls auch die Kantone betroffen. Auch hier darf grundsätzlich angenommen werden, dass sich wegen der schwachen oder nur indirekten Betroffenheit externer Akteure eine

²⁴ Daneben kann die durch ein Geschäft vorgesehene Zwangsanwendung das Ziel haben, das individuelle Verhalten von einzelnen Akteuren oder aber das kollektive Verhalten der Gesellschaft beziehungsweise die gesellschaftlichen Umstände („environment of conduct“) zu verändern. Dieser Unterschied dürfte aber auf die Entscheidungsstrukturen keinen Einfluss haben.

²⁵ Aufgrund dieses Punktes wurde Lowis Typologie denn auch öfters kritisiert, obwohl auch er selber (Lowi 1964: 699f.) eine Mitgliedschaft eines Falles in verschiedenen Machtarenen nicht auszuschliessen scheint.

dominante Koalition bildet, welche das Geschäft unterstützt. Diese Bedingung ist hingegen nicht notwendig für das Entstehen einer dominanten Koalition.

Die Auswirkungen des Politiktyps auf die Koalitionsbeziehungen sind die folgenden. Weil in regulativen und redistributiven Geschäften externe Akteure direkt von staatlicher Zwangsanwendung betroffen sind, haben verschiedene Koalitionen aufgrund ihrer Betroffenheit von der Massnahme verschiedene, sich gegenüberstehende Interessen. Wegen der starken Konkurrenz zwischen den Akteuren bezüglich der Betroffenheit von der direkten Zwangsanwendung fördern redistributive oder regulative Geschäfte konfliktuelle Koalitionsbeziehungen. Die Bedingung ist dafür nicht alleine hinreichend, eine offene vorparlamentarische Phase kann in diesem Fall noch immer Konsens herbeiführen. Die Bedingung dürfte aber notwendig sein für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen. Bei einer distributiven oder konstitutiven Massnahme mit nur indirekter Zwangsanwendung stehen die Akteure nicht direkt in Konkurrenz zueinander bezüglich der Frage, wer die unmittelbare Zwangsanwendung zu erdulden hat. Bei konstitutiven Massnahmen lassen sich die häufig nur längerfristigen Konsequenzen schlechter abschätzen, weshalb die Präferenzen sich weniger stark widersprechen (Spitzer 1983, 1987, Braun 2009a). Ein konstitutiver oder distributiver Politiktyp dürfte deshalb für konsensuelle Koalitionsbeziehungen alleine hinreichend, aber nicht notwendig sein.

3.8 Die vorparlamentarische Phase des Entscheidungsprozesses

Die institutionelle Ausgestaltung des Entscheidungsprozesses hat wichtige Auswirkungen auf die Partizipations- und Einflussmöglichkeiten der verschiedenen Akteure, was wiederum die Entscheidungsstruktur beeinflusst (Laumann und Knoke 1987, Sabatier und Weible 2007, Nohrstedt und Ingold 2011). Während gewisse Etappen des Entscheidungsprozesses konstant sind und deshalb nicht zur Erklärung unterschiedlicher Entscheidungsstrukturen beigezogen werden können, variieren andere Phasen von Prozess zu Prozess.

Grob kann ein politischer Entscheidungsprozess in der Schweiz in drei unterschiedliche Phasen oder Arenen eingeteilt werden, welche verschiedenen Akteuren verschiedene Interventionsmöglichkeiten bieten (Sciarini 2006).²⁶ Ein Geschäft wird zuerst in der vorparlamentarischen Phase vorbereitet, anschliessend in der parlamentarischen Phase von den zwei Parlamentskammern und ihren Kommissionen behandelt, und schlussendlich unter

²⁶ Dabei handelt es sich um eine formelle und enge Definition des politischen Entscheidungsprozesses, welcher beispielsweise die vorangehende, informelle Phase des Agenda-Setting oder aber die nachfolgende Phase der Umsetzung und Evaluatation der politischen Massnahme nicht berücksichtigt.

Umständen in der Referendumsphase dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Der Ablauf der parlamentarischen Phase ist in jedem Entscheidungsprozess grundsätzlich derselbe und dürfte somit Unterschiede zwischen den Entscheidungsstrukturen kaum erklären können.²⁷ Die Referendumsphase findet statt, wenn dies durch das Gesetz (obligatorisches Referendum) oder das Volk (fakultatives Referendum) verlangt wird. Sie ist jedoch die letzte der drei Phasen und dürfte somit eher von der Entscheidungsstruktur in den vorhergehenden Phasen beeinflusst sein, als dass sie selber die Entscheidungsstruktur des gesamten Geschäfts beeinflusst. Die wichtigste Phase für die Entscheidungsstruktur ist demnach die vorparlamentarische Phase, welche zu Beginn des Entscheidungsprozesses stattfindet. Zu Beginn eines Entscheidungsprozesses fallen normalerweise die wegweisenden Entscheidungen, welche die grundsätzlichen Elemente des Geschäfts festlegen. Aufgrund der Möglichkeit eines späteren Referendums müssen schon in einem frühen Stadium des Prozesses unter Mitarbeit der wichtigsten Kräfte möglichst konsensuelle Lösungen angestrebt werden (Neidhart 1970). Daher gilt die vorparlamentarische Phase geläufig als die wichtigste Phase und als Schlüsselement des politischen Entscheidungsprozesses in der Schweiz (v.a. Kriesi 1980).²⁸ Traditionellerweise hat das Parlament in der vorparlamentarischen Phase gefundene Lösungen kaum mehr grundlegend verändert (Kriesi 1980). Für die neuere Zeit existieren jedoch empirische Erkenntnisse, welche die dominante Rolle der vorparlamentarischen Phase bezweifeln und dem Parlament eine etwas aktivere Rolle zuschreiben. Dies ist vor allem deshalb der Fall, weil es aus verschiedenen Gründen schwieriger geworden ist, in der vorparlamentarischen Phase einen definitiven Konsens herzustellen (siehe Häusermann *et al.* 2004, Fischer 2005, Linder 2005: 201). Nichtsdestotrotz dürfte die Ausgestaltung dieser Phase noch immer einen entscheidenden Einfluss auf den weiteren Verlauf des Entscheidungsprozesses und somit auf die Entscheidungsstrukturen haben.

Die vorparlamentarische Phase lässt sich in zwei Kategorien von Etappen aufteilen (siehe z.B. Sciarini 2006). Einerseits wird während den inneradministrativen Phasen unter Federführung eines Amtes und offiziell ohne Beteiligung externer Akteure am Projekt gearbeitet. Daneben haben externe Akteure im Rahmen von Expertenkommissionen, Arbeitsgruppen,

²⁷ Die parlamentarische Phase kann natürlich verschieden lange dauern, und das Geschäft kann, wenn sich beide Ratskammern nicht einigen können, in die Einigungskonferenz getragen werden. Diese Bedingungen sind aber eher als Folgen denn als Ursachen der Entscheidungsstruktur anzusehen.

²⁸ Wie jedoch Sciarini (2006: 498) zu Recht bemerkt, kontrastiert die Wichtigkeit dieser Etappe des Entscheidungsprozesses mit den beschränkten wissenschaftlichen Kenntnissen, welche zur vorparlamentarischen Phase existieren. Die Studien von Kriesi (1980), Germann *et al.* (1985) und Poitry (1989) sind eher veraltet. In neuerer Zeit haben sich nur Sciarini *et al.* (2002) empirisch mit der vorparlamentarischen Phase auseinandergesetzt.

Konsultationen und dem Vernehmlassungsverfahren die Möglichkeit, ihre Meinung zum Projekt abzugeben und sich gar aktiv an der Ausarbeitung des Projektes zu beteiligen. Diese Etappen werden als konsultative Etappen bezeichnet.²⁹ Die Anzahl und der Ablauf dieser Etappen können zwischen verschiedenen Prozessen stark variieren, was die Möglichkeiten zur Einflussnahme für externe Akteure stark beeinflusst. Daneben ist es auch möglich, dass externe Akteure im Rahmen informeller Zusammenarbeit und Konsultation auch Zugang zu den inneradministrativen Phasen des Entscheidungsprozess haben.

Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase hat folgende Auswirkungen auf die Machtverteilung. Da eine offene vorparlamentarische Phase Möglichkeiten zum Austausch und Verhandlungen unter externen Akteuren und zwischen externen Akteuren und staatlichen Akteuren bietet, wird angenommen, dass sich bei diesen Gelegenheiten eine Mehrheit der Akteure auf eine Lösung einigen kann und sich eine dominante Koalition zu bilden vermag. Diese Bedingung ist alleine hinreichend, weil die Akteure in einer ausgedehnten vorparlamentarischen Phase selbst bei konfliktfördernden Kontextbedingungen eine dominante Koalition formen können. Die Bedingung ist aber nicht notwendig für eine Entscheidungsstruktur mit einer dominanten Koalition. Eine geschlossene vorparlamentarische Phase trägt aktiv kaum zur Entstehung von mehreren Koalitionen bei, ist allerdings eine notwendige Bedingung für eine Machtverteilung zwischen den Koalitionen.

Aufgrund der Interaktionsmöglichkeiten der Akteure in den Gremien der vorparlamentarischen Phase kann erwartet werden, dass eine offene vorparlamentarische Phase konsensuellen Koalitionsbeziehungen zuträglich ist. Nun finden aber Sciarini *et al.* (2002) keinen Effekt einer stark ausgeprägten vorparlamentarischen Phase auf das Konfliktniveau (in den folgenden Phasen des Prozesses). Hierfür könnte eine asymmetrische Kausalbeziehung verantwortlich sein. Einerseits ist es plausibel anzunehmen, dass eine offene vorparlamentarische Phase einen durch Kontextbedingungen geförderten Konsens aufrecht erhält oder einen durch den Kontext geförderten Konflikt vermindern kann. Eine offene vorparlamentarische Phase ist demnach alleine hinreichend für konsensuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen, sie ist jedoch dafür nicht notwendig. Von einer geschlossenen vorparlamentarischen Phase hingegen kann nur angenommen werden, dass sie starken Konflikt nicht lösen kann, sie dürfte jedoch per se kaum Konflikt generieren. Sie ist notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen.

²⁹ Diese konsultativen Etappen haben zwei Funktionen. Einerseits soll die Qualität der Massnahme verbessert werden, weswegen Spezialisten und Experten einbezogen werden. Andererseits soll eine Interessensintegration stattfinden und die Machbarkeit und Akzeptanz getestet werden, weswegen Interessenvertreter teilnehmen.

3.9 Synthese: Übersicht über die Bedingungen und deren Einfluss auf die Entscheidungsstrukturen

In diesem Kapitel habe ich nach einigen Präzisierungen bezüglich meines Forschungsdesigns und der erwarteten komplexen Kausalitätsmechanismen die verschiedenen Bedingungen, welche in die vergleichende Analyse der 11 Entscheidungsstrukturen einfließen, vorgestellt. Drei Kontextbedingungen und eine unmittelbare Bedingung sollen für eine möglichst gute Erklärung der Entscheidungsstrukturen sorgen. Für alle vier Bedingungen habe ich Erwartungen über deren Auswirkungen auf die beiden Dimensionen der Entscheidungsstrukturen formuliert. Tabelle 3.8.1 zeigt eine Übersicht über diese Erwartungen. Nicht in dieser Tabelle aufgeführt sind die unwahrscheinlichen Kombinationen von europäisierten Geschäften mit einer offenen vorparlamentarischen Phase und jene von föderalistischen Geschäften mit einer geschlossenen vorparlamentarischen Phase.³⁰ In der Tabelle steht der Wert 1 für die Präsenz und der Wert 0 für die Absenz der jeweiligen Bedingung oder des Ergebnisses. Auf der rechten Seite ist ersichtlich, zu welchem Idealtyp von Entscheidungsstrukturen eine Kombination von Bedingungen führen sollte. Die erste Reihe in der Tabelle drückt beispielsweise die Erwartung aus, dass eine Kombination von föderalistischen, innenpolitischen und regulativen oder redistributiven Geschäften, welche eine offene vorparlamentarische Phase kennen, zu Entscheidungsstrukturen des Konsenses führen sollten. Die dritte Reihe besagt, dass nicht föderalistische, europäisierte und regulative oder redistributive Geschäfte mit einer geschlossenen vorparlamentarischen Phase zu Entscheidungsstrukturen der Dominanz führen.

Laut den theoretischen Erwartungen sollte nur eine Kombination von Bedingungen, nämlich jene in der dritten Reihe, zu Entscheidungsstrukturen der Dominanz führen. Auch eine Entscheidungsstruktur der Konkurrenz wird nur bei einer spezifischen Kombination der Bedingungen, nämlich jener in der fünften Reihe, erwartet. Sämtliche anderen sechs möglichen Kombinationen von Bedingungen sollten laut meiner theoretischen Argumentation zu Entscheidungsstrukturen des Konsenses führen. Des weiteren fällt auf, dass es aufgrund der vier in diese Analyse einbezogenen Bedingungen in keinem Fall zu einer Entscheidungsstruktur des Kompromisses kommen sollte. Tatsächlich scheint eine solche Entscheidungsstruktur, welche eine Machtverteilung zwischen den Koalitionen, aber konsensuelle Beziehungen zwischen diesen Koalitionen beschreibt, intuitiv eher unwahrscheinlich zu sein. Sollte eine solche Entscheidungsstruktur trotzdem existieren, so

³⁰ Dies schließt logischerweise auch die Kombinationen von europäisierten und föderalistischen Geschäften aus, was aber durchaus sinnvoll erscheint.

kann sie durch die vier Bedingungen nicht erklärt werden, sondern es müssen weitere Bedingungen für ihr Entstehen verantwortlich gemacht werden.

Tabelle 3.6.1: Übersicht über die erwarteten Auswirkungen der Kombinationen von Bedingungen³¹

Bedingungen				Ergebnis	
FED	EUR	REDREG	OFF	DOM	KONFL
1	0	1	1	1	0
1	0	0	1	1	0
0	1	1	0	1	1
0	1	0	0	1	0
0	0	1	0	0	1
0	0	0	1	1	0
0	0	1	1	1	0
0	0	0	0	1	0

³¹ In der Tabelle steht die Abkürzung FED für föderalistische Geschäfte, EUR für europäisierte Geschäfte, REDREG für redistributive oder regulative Geschäfte, OFF für eine offene vorparlamentarische Phase, DOM für Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition und KONFL für Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen. Die Zahl 1 steht für die Präsenz des entsprechenden Phänomens, die Zahl 0 für dessen Absenz.

4. Methoden und Daten

4.1 Einführung

In diesem Kapitel werde ich erstens die methodischen Ansätze präsentieren, welche ich für die Beschreibung und den Vergleich der Entscheidungsstrukturen verwende. Dabei soll nach der Präsentation der Sozialen Netzwerkanalyse (in der Folge: SNA) und der Qualitativen Komparativen Analyse (in der Folge: QCA) auch speziell deren gemeinsame Anwendung in einem Forschungsdesign besprochen werden. Zweitens beschreibe ich die Vorgehensweise bei der Auswahl und der Rekonstruktion der 11 untersuchten Fälle. Der dritte und letzte Teil dieses Kapitels legt die Basis für den Vergleich der Fälle durch QCA. Hier erkläre ich, aufgrund welcher Kriterien die Fälle bezüglich der Dimensionen der Entscheidungsstrukturen als auch der verschiedenen Bedingungen kalibriert werden.

4.2 Methoden

Zur Analyse der Entscheidungsstrukturen kombiniert diese Arbeit zwei verschiedene Methoden im Rahmen eines sogenannten sequentiellen Forschungsdesigns. In einem ersten Schritt werden die Entscheidungsstrukturen beschrieben und in die in Kapitel 2 vorgestellte Typologie eingeordnet. Dabei greife ich vor allem auf Werkzeuge der SNA zurück. In einem zweiten Schritt werden die 11 Fälle dann durch eine QCA miteinander verglichen. Dieser Vergleich erlaubt, Kombinationen von Bedingungen zu identifizieren, unter welchen bestimmte Entscheidungsstrukturen entstehen.

4.2.1 Die Soziale Netzwerkanalyse (SNA)

Die SNA stellt eine spezielle Perspektive dar, mit welcher die Realität betrachtet werden kann. Dabei liegt der Fokus nicht auf einzelnen Einheiten und deren Charakteristika, wie beispielsweise Individuen und deren Wahlverhalten oder Staaten und deren Wirtschaftsleistung, sondern auf den Beziehungen zwischen Einheiten. Zwei Einheiten und ihre Beziehung werden als „Dyade“ bezeichnet, welche in ihrer Gesamtheit ein Netzwerk bilden. Die SNA basiert auf der Annahme, dass diese Netzwerkbeziehungen zur Erklärung von Phänomenen entweder auf der Mikro-Ebene einzelner Einheiten und/oder auf der Meso-/Makro-Ebene ganzer Netzwerke wichtig sind (Sciarini 1994: 59, Christopoulos 2006: 761). Auf der Mikro-Ebene einzelner Einheiten geht man davon aus, dass deren Beziehungsumfeld entscheidend ist, um andere Eigenschaften der Einheiten zu erklären. Auf der Meso-/Makro-

Ebene eines ganzen Netzwerkes oder Teilen davon ist dessen Struktur wichtig, um verschiedene soziale Phänomene verstehen zu können. Die Beziehungen zwischen den Einheiten können dabei verschiedenster Natur sein. Es kann sich zum Beispiel um Freundschaftsbeziehungen zwischen Individuen, um institutionelle Beziehungen zwischen kollektiven politischen Akteuren oder auch um diplomatische Beziehungen zwischen Staaten handeln.¹ Die Werte, welche die Beziehungen zwischen Einheiten im Netzwerk beschreiben, nehmen klassischerweise den Wert 1 für Existenz oder 0 für Absenz einer Beziehung an. Jedoch können die Beziehungen auch mit kontinuierlichen Werten versehen werden, um die Intensität einer Beziehung genauer zu erfassen.

Der Nutzen der SNA im Bereich der Politikwissenschaft und der politischen Soziologie wurde von Autoren wie Laumann und Pappi (1976), Kriesi (1980) oder Laumann und Knoke (1987) aufgezeigt. Das Ziel der *politischen* Netzwerkanalyse ist es oft, die Akteure zu identifizieren, welche an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind, die Struktur ihrer Interaktionen zu beschreiben und zu erklären, oder aber diese als erklärende Variable für andere Phänomene zu nutzen (Knoke 2010). SNA wird in der Politikwissenschaft neben der Analyse der Macht-, Konflikt- oder Koalitionsstrukturen zwischen Akteuren in einzelnen Politikbereichen (Sciarini 1994, Knoke *et al.* 1996, Kriesi und Jegen 2001, Beyers 2002, Schneider *et al.* 2003, Beyers und Kerremans 2004, Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005, Weible 2005, Heaney 2006, Kriesi *et al.* 2006a, Fischer *et al.* 2009, Beyers und Braun-Poppelaars 2010) auch für die Analyse von Netzwerken zwischen Parlamentariern (z.B. Carpenter *et al.* 2004, Fowler 2006) oder für die Analyse von Beziehungen zwischen territorialen Einheiten (z.B. Kantone, siehe Bochsler 2009, oder Staaten, siehe z.B. Cramner *et al.* 2011) verwendet. Die vorliegende Arbeit verwendet verschiedene Instrumente der SNA, um die Entscheidungsstrukturen im Netzwerk zu beschreiben. Zur Rekonstruktion der Koalitionen analysiere ich die Netzwerke der Zusammenarbeit und der Konvergenz/Divergenz der Positionen der Akteure. Für die Beschreibung der Macht der Koalitionen basiere ich mich auf Daten der gegenseitigen Zuschreibung von Einfluss. Zur Charakterisierung der Entscheidungsstruktur bezüglich der Dimension der Koalitionsbeziehungen werden wiederum die Netzwerke der Zusammenarbeit und der Konvergenz/Divergenz verwendet.

¹ Netzwerktechnisch werden die Einheiten als *nodes* oder *vertices* bezeichnet, und die Beziehungen zwischen diesen Einheiten sind als *ties* (allgemeine Bezeichnung), *arcs* (gerichtete Beziehungen) oder *edges* (ungerichtete Beziehungen) bekannt (Wasserman und Faust 1994, Doreian *et al.* 2005, Nooy *et al.* 2005).

4.2.2 Die Qualitativ Komparative Analyse (QCA)

QCA wurde als Mittelweg zwischen fallorientierter, qualitativer und variabelorientierter, quantitativer Forschung ins Leben gerufen. Das Ziel der Methode ist es, mehr als nur zwei oder drei Fälle systematisch vergleichen zu können, dabei aber die Komplexität der einzelnen Fälle nicht aus den Augen zu verlieren.² QCA basiert auf der Logik von John Stuart Mill's Methoden der Übereinstimmung (method of agreement) und des Unterschieds (method of difference). Unter Anwendung Bool'scher Algebra identifiziert die Methode durch das Herausfiltern von redundanten Faktoren notwendige und hinreichende Bedingungen, welche mit einem Ergebnis verbunden sind.³ Dabei wird iterativ vorgegangen: Können die in einem ersten Schritt ausgewählten Bedingungen die Fälle nicht gut genug erklären oder treten Widersprüche⁴ auf, so geht der Forscher einen Schritt zurück und versucht mit Hilfe seiner Fallkenntnisse zusätzliche oder andere Bedingungen zu finden, welche für die Erklärung des Ergebnisses hilfreich sind. Dieser „Dialog zwischen Theorie und Evidenz“ ist ein Grundbaustein von QCA. Aufgrund der Konzentration auf einzelne Fälle wird QCA denn auch häufig eher als fallorientierte denn als variabelorientierte Methode bezeichnet. Daher ist die Methode auch geeignet, um komplexe kausale Strukturen zu analysieren. Im letzten Kapitel habe ich kurz erklärt, weshalb ich im Rahmen der vorliegenden Studie mit komplexer Kausalität rechnen und was darunter zu verstehen ist. Um diese komplexen kausalen Strukturen zu erfassen, muss mit Methoden gearbeitet werden, welche diesen Rechnung tragen können (Hall 2003, Bennett und Elman 2006, Mahoney 2007b, Schmitter 2009).⁵ Aufgrund der Notwendigkeit gründlicher Fallkenntnisse gilt QCA ausserdem gemeinhin als Methode, welche sich vor allem für den Vergleich von kleinen bis mittleren Fallzahlen (5 bis 50 Fälle) eignet.⁶ Im Bereich der Politikwissenschaft wurde QCA unter anderem für den

² Die Beschreibung der Methode basiert, sofern nichts anderes angegeben ist, auf Ragin (1987, 2000, 2008), Rihoux und Ragin (2009) sowie Schneider und Wagemann (2006, 2007, 2010).

³ Die Bedingungen in QCA entsprechen, unter Vorbehalt, den unabhängigen Variablen in einem statistischen Forschungsdesign. Das Ergebnis („outcome“) entspricht, ebenfalls unter Vorbehalt, der abhängigen Variable.

⁴ Ein solcher Widerspruch besteht, wenn gleiche Werte bezüglich aller Bedingungen nicht zum selben Ergebnis führen.

⁵ Selbst wenn sich herausstellen sollte, dass kausale Komplexität bei der Erklärung von Entscheidungsstrukturen keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielt, ist es besser, mit einer Methode zu arbeiten, welche solchen potentiellen Phänomenen auf die Spur kommen kann. Wenn die Annahme der kausalen Komplexität aufgrund der empirischen Beobachtungen nicht haltbar ist, kann diese Annahme immer noch verworfen und es können Lösungen mit einfachen Kausalitätsbeziehungen präsentiert werden. Eine umgekehrte Herangehensweise ist jedoch problematisch, weil die Methoden, welche für einfache Kausalitäten geschaffen sind, komplexe Kausalitätsstrukturen allenfalls nicht erkennen können (Bennett 1999: 8, zitiert in Schneider und Wagemann 2006).

⁶ QCA kann jedoch nicht ausschliesslich für kleine oder mittlere Fallzahlen verwendet werden (siehe Schneider und Wagemann 2007, Ragin und Fiss 2008, Rihoux und Ragin 2009).

Vergleich von Ländern (z.B. Emmenegger 2008, Magetti 2009, Schneider 2009) oder Kantonen (z.B. Christmann 2010) verwendet.

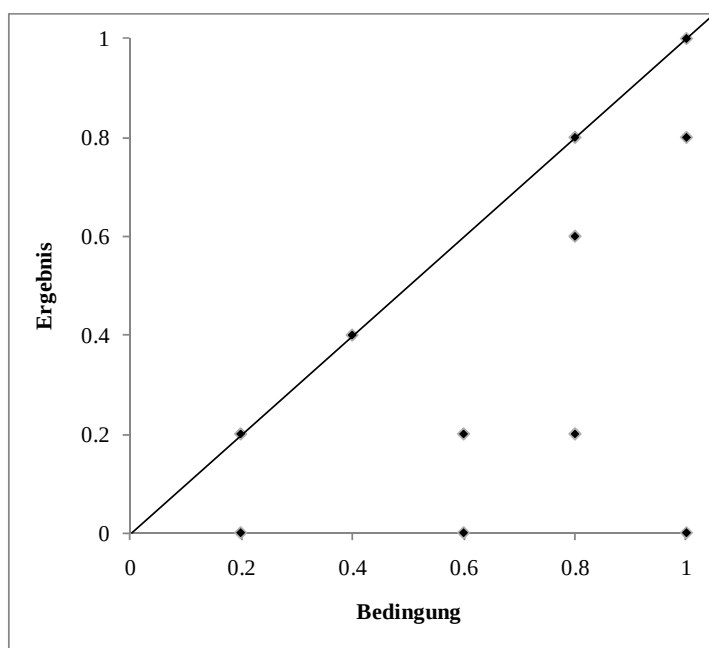
Die ursprüngliche Variante von QCA (Ragin 1987) basiert auf der Beschreibung der Bedingungen und des Ergebnisses durch dichotome Werte und wird heute als Crisp-Set QCA (csQCA, Rihoux und Meur 2009) bezeichnet. Eine neuere Variante der Methode erlaubt es, den oft schwerwiegenden Präzisionsverlust, welcher mit einer Dichotomisierung der Daten einhergeht, zu überwinden. In der Version Fuzzy-Set QCA (fsQCA, Ragin 2000, 2008, 2009) kann sowohl für die Bedingungen als auch für das Ergebnis mit sogenannten Fuzzy-Werten, welche zwischen den Extremen 0 und 1 liegen, gearbeitet werden.⁷ Durch die Möglichkeit dieser abgestuften Mengenmitgliedschaften kann der Tatsache Rechnung getragen werden, dass viele soziale Phänomene nicht nur präsent oder absent sind, sondern in unterschiedlicher Intensität vorkommen. In dieser Arbeit beschreibe ich die Ergebnisse und Bedingungen mit solchen Fuzzy-Werten. Die Kategorien der Typologie von Entscheidungsstrukturen stellen zwar Idealtypen dar, die Fälle können aber im durch die zwei Dimensionen aufgespannten Raum lokalisiert werden.

Die grundsätzliche Idee von fsQCA basiert auf der Mengenlehre. Die Werte 0 und 1 drücken aus, dass ein Fall volles Nicht-Mitglied beziehungsweise volles Mitglied in einer gewissen Menge ist. Dazwischen liegen die Fuzzy-Werte, welche partielle Mitgliedschaft beziehungsweise Nicht-Mitgliedschaft repräsentieren. So wird zum Beispiel einer Entscheidungsstruktur, welche nicht vollständig, aber doch zu einem grossen Teil europäisiert ist, der Wert 0.8 zugeschrieben. Eine andere Entscheidungsstruktur, welche eher nicht europäisiert ist, bekommt den Wert 0.4. Die Werte werden den Fällen aufgrund möglichst profunder theoretischer und empirischer Kenntnisse zugeteilt. Dieser Prozess wird in der QCA-Sprache als Kalibrierung bezeichnet.⁸

⁷ Eine weitere Version von QCA ist Multi-Value QCA (Cronqvist und Berg-Schlosser 2009), bei welcher ausser 0 und 1 auch höhere diskrete Werte (2, 3, 4, etc.) verwendet werden können.

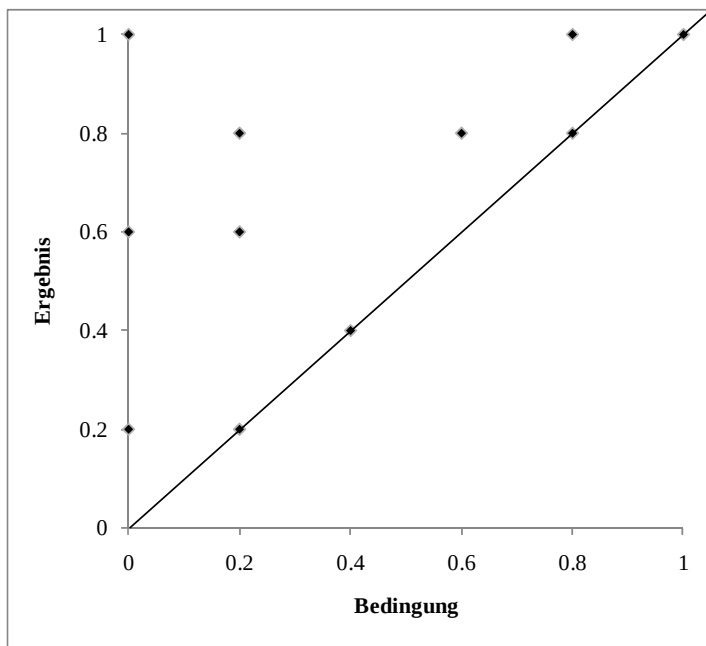
⁸ Dabei wird dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht alle gemessenen Unterschiede wirklich substantiell wichtig sind. Nur qualitativ entscheidende Unterschiede sollen den Grad der Zugehörigkeit eines Falles zu einer Menge bestimmen (siehe Ragin 2000, Kvist 2007, Ragin 2008: 71-108, 2009).

Graphik 4.2.1: X-Y-Plot für notwendige Bedingung



Anschliessend werden die Bedingungen und Ergebnisse auf ihre Mengenbeziehungen untersucht. Mengenbeziehungen sind grundsätzlich asymmetrisch. In Begriffen der Mengenlehre drückt sich eine notwendige Bedingung dadurch aus, dass die Menge der Fälle, bei denen das Ergebnis präsent ist, eine Untermenge der Menge der Fälle mit der Bedingung (oder der Kombination von Bedingungen) ist. Dies ist dann der Fall, wenn der Fuzzy-Wert des Ergebnisses für jeden der untersuchten Fälle kleiner (oder gleich gross) wie der Fuzzy-Wert der Bedingung ist. Graphik 4.2.1 illustriert diese Überlegung. Immer, wenn die Bedingung präsent ist, ist auch das Ergebnis präsent (oben rechts). Es ist aber möglich, dass die Bedingung präsent ist, ohne dass das Ergebnis auftritt. Diese Fälle widersprechen dem Postulat der Notwendigkeit nicht (unten rechts). Oberhalb der Trennlinie und besonders in der linken oberen Ecke dürfen sich jedoch keine Fälle befinden, da bei diesen Fällen das Ergebnis präsent ist, während die Bedingung fehlt, was dem Postulat der Notwendigkeit widerspricht. Die Fälle unten links schlussendlich dürfen streng genommen ebenfalls nicht über der Trennlinie liegen, sind aber für die Beurteilung der Notwendigkeit nicht besonders relevant, da das Ergebnis in diesen Fällen nicht präsent ist.

Graphik 4.2.2: X-Y-Plot für hinreichende Bedingung



Analog zu den Erklärungen für die notwendige Bedingung ist eine hinreichende Bedingung dadurch zu erkennen, dass die Menge der Fälle mit der Bedingung (oder die Kombination an Bedingungen) eine Untermenge der Menge der Fälle mit dem Ergebnis darstellt. Bezüglich der Fuzzy-Werte verlangt dies, dass der Wert des Ergebnisses jedes Falles grösser als jener der Bedingung sein muss. Damit dürfen die Fälle in einem X-Y-Plot (siehe Graphik 4.2.2) nur oberhalb der diagonalen Trennlinie liegen. Besonders Fälle rechts unten verletzen das Postulat der Hinlänglichkeit, da in diesen Fällen die Bedingung präsent ist, nicht aber das Ergebnis.

Obwohl QCA für kleine bis mittlere Fallzahlen geeignet ist, kann die Methode das grundsätzliche und bereits angesprochene Problem der „too many variables, too few cases“ (Lijphart 1971, 1975) nicht lösen. Ausserdem bringt die Annahme der komplexen Kausalität mit sich, dass tendentiell zu viele Variablen für die Analyse zur Verfügung stehen (Schneider und Wagemann 2006: 756f.). Dies führt zu verschiedenen Problemen (siehe Schneider und Wagemann 2006: 757). Erstens werden bei einer zu grossen Anzahl von Bedingungen die gefundenen Lösungen zu komplex. Das macht sie schwierig interpretierbar und theoretisch uninteressant, da diese Lösungen dann unter Umständen nur einen Fall abdecken. Zweitens führt ein Forschungsdesign mit vielen Bedingungen bei einer relativ kleinen Anzahl von Fällen schnell zu begrenzter empirischer Vielfalt. Dies bedeutet, dass logisch mögliche Kombinationen von Bedingungen empirisch nicht beobachtet werden („logische

Rudimente“), womit unklar ist, zu welchem Ergebnis eine solche Kombination führen würde, würde sie denn existieren.⁹ Aus all diesen Gründen habe ich versucht, die Anzahl der Bedingungen durch eine theoretisch alimentierte Vorauswahl zu beschränken.¹⁰ Ausserdem werde ich bei der Herbeiführung der QCA-Lösungen theoriegeleitet vorgehen und die intermediäre Lösung, welche nur die den theoretischen Erwartungen entsprechenden logischen Rudimente einbezieht, ins Zentrum der Analyse stellen.¹¹

4.2.3 Kombination und Komplementarität von SNA und QCA

SNA und QCA ergänzen sich im Rahmen dieser Arbeit gegenseitig.¹² Bei den wenigen in der Literatur existierenden Kombinationen dieser Methoden (Stevenson und Greenberg 2000, Yamasaki und Spreitzer 2006, Spreitzer und Yamasaki 2008, Magetti 2009) wurden meist quantitative Netzwerkindikatoren für die Beschreibung der Fälle, welche mit QCA verglichen werden, benutzt.¹³ Yamasaki und Spreitzer (2006, Spreitzer und Yamasaki 2008) haben

⁹ Das Phänomen der eingeschränkten Diversität ist übrigens in der sozialwissenschaftlichen Forschung sehr häufig präsent. Daher muss zum Beispiel eine Situation, wo 44 von 64 möglichen Kombinationen empirisch nicht beobachtbar sind, für die vergleichenden Sozialwissenschaften als normal angesehen werden (Schneider und Wagemann 2006: 767). Normalerweise wird diese beschränkte empirische Vielfalt aber übersehen und nicht besprochen, womit häufig implizit vereinfachende Annahmen bezüglich dieser nicht beobachteten Kombinationen gemacht werden. QCA zwingt den Forscher, diese Annahmen zu besprechen und explizit zu machen.

¹⁰ Schneider und Wagemann (2006, 2007) präsentieren mit der Zwei-Schritt QCA eine Möglichkeit, die eingeschränkte Diversität zu beschränken und gleichzeitig der Unterscheidung zwischen entfernten und unmittelbaren Bedingungen Rechnung zu tragen. Diese Methode analysiert in einem ersten Schritt nur die entfernten Faktoren, um Kontexte, welche das Ergebnis ermöglichen, zu identifizieren. In einem zweiten Schritt wird die Lösung dann durch den Einbezug der unmittelbaren Bedingungen spezifiziert. Die korrekte Identifikation von Kontextbedingungen, welche das Ergebnis ermöglichen, ist aber bei meiner relativ beschränkten Fallanzahl und der wahrscheinlich grossen kausalen Wichtigkeit der unmittelbaren Faktoren nur bedingt möglich. Aus diesem Grund verzichte ich auf die Anwendung dieser Zwei-Schritt QCA.

¹¹ Je nachdem, welche logischen Rudimente in die Reduktion der Lösung einbezogen werden, ergeben sich eine einfache, eine intermediäre oder eine komplexe Lösung. Siehe Erklärungen in Kapitel 6.

¹² Trotzdem sind zumindest in der politikwissenschaftlichen Literatur bisher nur einige wenige Beispiele einer solchen Kombination bekannt. Stevenson und Greenberg (2000) nutzen die Netzwerkanalyse zur Beschreibung der Position von Akteuren in der Umweltpolitik, diese Position wird anschliessend als Bedingung zur Erklärung seiner politischen Strategie in einer QCA-Analyse herbeigezogen. Magetti (2009) analysiert die Rolle unabhängiger Regulierungsinstanzen in Politikprozessen in sechs Ländern und misst den Einfluss dieser Akteure – das durch die QCA zu erklärende Ergebnis – durch deren Netzwerkzentralität. Er berechnet die Zentralität der Akteure basierend auf einem „two-mode“ Netzwerk (Netzwerk zwischen Akteuren und Events) mit dem Programm APES (Actor-Process-Event Scheme, Serdült und Hirschi 2004, Serdült *et al.* 2005). Die Verwendung von SNA zur Bestimmung einer Bedingung oder eines Ergebnisses sind zwei der fünf möglichen Kombinationen, wie sie Spreitzer und Yamasaki (2008) anhand einer Analyse von Netzwerken in der Schweizer Verkehrspolitik diskutieren. Eine dritte Möglichkeit ist es, sowohl die Bedingungen als auch das Ergebnis mit Hilfe von SNA zu kalibrieren. Viertens kann QCA durch die empirische Reduktion des Eigenschaftsraumes helfen, Typologien zu bilden (siehe auch Yamasaki und Spreitzer 2006). Fünftens schlagen die Autoren vor, QCA-Resultate mit Hilfe von Visualisierungstechniken aus der Netzwerkanalyse zu präsentieren (siehe auch Yamasaki und Spreitzer 2006).

¹³ Durch die Kombination von SNA mit einer anderen Methode folgt die vorliegende Arbeit ausserdem einer Tendenz, welche in der schweizerischen Politikforschung beobachtet werden kann. So unterstützt beispielsweise Sciarini (1994, 1995, 1996) im Rahmen seiner Analyse der Schweizer Landwirtschaftspolitik im internationalen

mögliche Kombinationen und deren ontologische und methodologische Implikationen ausführlich diskutiert. Ein Grossteil der folgenden Diskussion ist auf ihren Argumenten und deren Kritik aufgebaut.

Eine Kombination zweier Methoden erlaubt es, die Perspektive, mit der ein Forschungsproblem angegangen wird, zu erweitern (Morse 2003: 189ff.). Sie bringt den Vorteil, dass die Methoden ihre jeweiligen Schwächen gegenseitig kompensieren können, oder dass Daten von verschiedenen Analyseebenen auf elegante Weise behandelt werden können (Tashakkori und Teddlie 1998: 40, Morse 2003: 205, Fischer 2011).¹⁴ Den Unterscheidungen von Tashakkori und Teddlie (1998: 18, auch Morse 2003) folgend handelt es sich bei der vorliegenden Arbeit um ein sogenannt sequentielles Studiendesign, in welcher zuerst mit einer quantitativ-beschreibenden Methode, dann mit einer qualitativen Methode gearbeitet wird. Dies geschieht in zwei separaten Phasen des Forschungsprozesses, wobei jedoch die erste Phase – die Beschreibung der Entscheidungsstrukturen mit SNA – die Basis für die zweite Phase – den Vergleich der Entscheidungsstrukturen mit QCA – darstellt.¹⁵

Die SNA eignet sich gut zur detaillierten Beschreibung von komplexen Netzwerkphänomenen wie Entscheidungsstrukturen. Durch eine reine Beschreibung von Entscheidungsstrukturen ist es aber nur schwer möglich, ein damit verbundenes kausales Argument zu bestätigen und beispielsweise die Entstehung oder die Auswirkungen bestimmter Entscheidungsstrukturen zu erklären. Um die SNA um ein kausales Element zu bereichern, ist ein Vergleich von Netzwerken eine mögliche Strategie. Dabei können Netzwerke auf der Ebene einzelner Dyaden mithilfe statistischer Methoden über die Zeit¹⁶ oder bezüglich verschiedener Beziehungsstrukturen und Akteursmerkmale¹⁷ verglichen werden. Eine andere Möglichkeit ist, ganze Netzwerkstrukturen zu beschreiben und diese durch fallorientierte Methoden zu

Umfeld die SNA mit einer qualitativen Fallstudie, Fischer (2005) kombiniert in seiner Untersuchung der Internationalisierung von Entscheidungsprozessen die Netzwerkanalyse mit formalen, spieltheoretischen Modellen, und Ingold (2008, 2010, 2011) ergänzt für die Analyse der Entwicklung von Koalitionen im Bereich der Umweltpolitik die Netzwerkanalyse mit einer Multikriteriumsanalyse.

¹⁴ Dieser methodische Pluralismus basiert auf einer pragmatischen Position, welche keine ontologisch-epistemologische Wahrheit anerkennt, sondern jene Methoden (oder Kombinationen davon) anwendet, welche sich für die Beantwortung der Forschungsfrage am besten eignen (siehe Tashakkori und Teddlie 1998). Ein solcher Ansatz sieht auch den Paradigmenstreit in den Sozialwissenschaften, welcher quantitative und qualitative Methoden als schwierig vereinbar betrachtet (siehe Argumente in Ragin 1987, King *et al.* 1994, Tashakkori und Teddlie 1998, Brady und Collier 2004), für beendet an (Tarrow 1995, Lieberman 2005, Brady *et al.* 2006, Keating und Porta 2010, Tarrow 2010).

¹⁵ Kombinationen von zwei Methoden in einem gemeinsamen Forschungsdesign werden gemeinhin als „gemischte“ oder „integrierte“ Methoden oder als „Methodentriangulierung“ bezeichnet (Tashakkori und Teddlie 1998). Die Methoden werden in dieser Arbeit jedoch nicht direkt integriert, sondern werden nacheinander in zwei Schritten verwendet.

¹⁶ Siehe dynamische Netzwerkanalyse / SIENA (z.B. Bunt *et al.* 1999, Snijders *et al.* 2010).

¹⁷ Siehe ERGM / p*-Modelle (z.B. Wasserman und Pattison 1996, Wasserman und Robins 2005, Robins *et al.* 2007).

vergleichen (z.B. Knoke *et al.* 1996). In diesem Falle bietet QCA eine Möglichkeit, kausale Argumente zwischen den Entscheidungsstrukturen und ihrem Kontext zu untersuchen. Die QCA bereichert die SNA in einem gemeinsamen Forschungsdesign also durch die Möglichkeit, kausale Mechanismen rund um Entscheidungsstrukturen zu identifizieren.

Für eine erfolgreiche Anwendung von QCA ist wie oben erklärt eine genaue Kenntnis der untersuchten Fälle eine wichtige Voraussetzung. Nur dadurch lassen sich die relevanten Bedingungen herleiten, die Fälle präzise kalibrieren und die Resultate sinnvoll interpretieren. Der vergleichenden QCA-Analyse sollte somit eine beschreibende Etappe vorgestellt sein, welche es dem Forscher erlaubt, diese möglichst genaue Beschreibung und Kenntnis der Fälle zu erlangen.¹⁸ Diese Notwendigkeit, die Fälle vor dem Vergleich präzisen Fallstudien zu unterziehen, ist natürlich nicht auf QCA beschränkt, sondern sollte bei jeder vergleichenden Analyse berücksichtigt werden (Gerring 2007: 84f.). Dabei "liefert die ideographische Arbeit das Mahlgut für die nomothetische Mühle" (Knoke *et al.* 1996: 221). Bei QCA ist diesbezüglich aber speziell, dass nicht nur wenige, sondern eine mittelgrosse Anzahl von Fällen (5-50) verglichen werden. Während es bereits nicht einfach ist, für einen Vergleich von drei oder vier Fällen das nötige Expertenwissen anzueignen, ist dies bei über fünf (und bis zu fünfzig) Fällen umso schwieriger. Dazu kommt, dass Entscheidungsstrukturen komplexe Phänomene mit vielen möglichen empirischen Merkmalen sind. Mit einer höheren Anzahl Fälle und deren hohen Komplexität ist es unerlässlich, über systematische Indikatoren zu verfügen, welche die Fallbeschreibungen leiten können. Ein quantitativ-formales Werkzeug wie SNA erlaubt es, die Kalibrierung der Fälle möglichst systematisch durchzuführen. Ich behaupte nicht, dass die Fallstudien nur auf quantitativen Indikatoren basieren sollen, sondern es müssen quantitative und qualitative Informationen vereint werden (Ragin und Becker 1992, Gerring 2007: 10f.). Jede vergleichende Fallstudie – aber QCA im besonderen – kann aber durch den Einbezug von formalen Indikatoren als Basis für die Fallbeschreibung an Struktur und Genauigkeit gewinnen. Die SNA ist ein wertvolles Hilfsmittel, um die von QCA verlangte, möglichst detaillierte Beschreibung der Fälle bei gleichzeitiger Vergleichbarkeit zu erreichen.

Trotz den soeben erklärten Vorteilen ist eine Kombination verschiedener Methoden auch immer ein riskantes Unternehmen. Weil die pragmatische Position, dass man grundsätzlich alle Methoden kombinieren kann, nicht automatisch bedeutet, dass dies in der Realität auch

¹⁸ Diese eigentlichen Fallstudien haben tendenziell einen eher qualitativen Charakter, was auch erklären dürfte, wieso QCA, obwohl von Ragin (e.g. 2000: 14) immer als Mittelweg zwischen qualitativer, fallorientierter und quantitativer, variabelorientierter Forschung präsentiert, häufig doch im Bereich der qualitativen Methoden angesiedelt wird.

problemlos ist, bespreche ich kurz einige Punkte, welche eine Kombination von SNA und QCA erschweren könnten. Potentiell problematisch ist vor allem, dass viele Methoden auf vereinfachenden Annahmen bezüglich der Realität beruhen. Diese Annahmen können bei einer Kombination zweier Methoden in gegenseitigem Widerspruch stehen. Obwohl die Annahmen beider Methoden nicht unbedingt dieselben sein müssen, so muss doch sorgfältig evaluiert werden, ob die Annahmen sich nicht gegenseitig verletzen (Morse 2003: 189ff.). SNA basiert auf der Annahme, dass die Beziehungen zwischen Einheiten wichtige Elemente sind, um Verhaltensweisen und kausale Zusammenhänge in der sozialen Welt zu verstehen. Die Einheiten, welche ein Netzwerk bilden, werden daher automatisch als voneinander abhängig angesehen. Diese Nicht-Unabhängigkeit der beobachteten Einheiten wird zum Problem, wenn SNA mit statistischen Methoden kombiniert werden, welche zur Isolierung der kausalen Effekte die Unabhängigkeit der Fälle annehmen. Solange sich die Analyse aber wie in der vorliegenden Arbeit auf die strukturelle Ebene des gesamten Netzwerkes bezieht, ist die Abhängigkeit der einzelnen Einheiten innerhalb des Netzwerkes kein Problem. Das Netzwerk als Ganzes stellt einen Fall dar, und die verschiedenen Netzwerke, deren Entscheidungsstrukturen in dieser Arbeit miteinander verglichen werden, sind grundsätzlich unabhängig voneinander.¹⁹ Neben diesem grundsätzlichen Fokus auf Beziehungen zwischen Einheiten macht die SNA keine weiteren Annahmen über die Realität. Die wichtigste Annahme der QCA ist jene, dass die Kausalität in der sozialen Welt komplex ist. Die Bedeutung von multipler konjunktureller Kausalität habe ich weiter oben bereits definiert. Diese Annahme über die kausalen Beziehungen ist jedoch nicht vereinfachend, sondern schliesst alle möglichen Kausalitätsbeziehungen ein. Daher ist es unwahrscheinlich, dass diese mit Annahmen anderer Methoden in Konflikt gerät.²⁰ Es scheint demnach keine schwerwiegenden Gründe gegen eine Kombination der beiden Methoden zu geben.

¹⁹ Thematisch können zwischen den Bereichen, deren Entscheidungsstrukturen verglichen werden, natürlich allenfalls Abhängigkeiten bestehen. Dies werde ich im Rahmen der Analyse besprechen.

²⁰ Es wurde sogar argumentiert, dass die SNA und QCA speziell gut vereinbar sind, weil beide Komplexität hervorheben (Yamasaki und Spreitzer 2006: 102). Diesbezüglich muss jedoch unterstrichen werden, dass die Annahme von Komplexität nicht dieselben Elemente betrifft. Bei der SNA hängt die Komplexität mit der gegenseitigen Abhängigkeit der Einheiten des Netzwerkes zusammen. Dies betrifft aber wie erwähnt eine Analyse auf der strukturellen Ebene ganzer Netzwerke nicht. Bei QCA betrifft die Annahme der Komplexität die kausalen Beziehungen zwischen den Bedingungen und des zu erklärenden Ergebnisses. Zusätzlich wurde argumentiert, dass QCA tendenziell im Bereich der qualitativen, SNA eher im Bereich der quantitativen Methoden anzusiedeln sei und die beiden Methoden deshalb schlecht kombinierbar wären (Yamasaki und Spreitzer 2006, Spreitzer und Yamasaki 2008). Folgt man jedoch dem oben beschriebenen pragmatischen Ansatz, so ist eine Kombination einer quantitativen mit einer qualitativen Methode nichts grundsätzlich Falsches, vielmehr kann ein solches Vorgehen sogar nützlich sein. Dazu kommt, dass die beiden Methoden nicht unbedingt gute Beispiele quantitativer oder qualitativer Methoden sind. Einerseits ist SNA mit seinem Fokus auf die Beziehungen zwischen Einheiten eher eine spezielle Art, die Realität zu beobachten, als eine bestimmte Methode, und kann zusammen mit quantitativen oder qualitativen Logiken verwendet werden. QCA andererseits ist eigentlich als Mittelweg zwischen quantitativer und qualitativer Forschung zu sehen und hat somit einen

4.3 Datenmaterial²¹

4.3.1 Die 11 Entscheidungsprozesse

Die Auswahl der wichtigsten Prozesse

Diese Arbeit vergleicht die 11 wichtigsten Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik zwischen 2001 und 2006. Die Auswahl der wichtigsten Geschäfte basiert auf einer Einschätzung durch Experten der Schweizer Politik. Dazu wurde zuerst eine Grundgesamtheit von potentiell wichtigen Geschäften erstellt. Diese Grundgesamtheit beinhaltet sämtliche dem fakultativen Referendum unterstellten Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, sämtliche Volksinitiativen, die jährlichen Budgetbeschlüsse und Rüstungsprogramme, sowie zusätzlich alle einem Vernehmlassungsverfahren unterstellten Verordnungen (vgl. Kriesi 1980). Als zeitliches Kriterium für die Berücksichtigung eines Geschäftes in der Grundgesamtheit galt das Datum der Schlussabstimmung im Parlament, welches zwischen der Wintersession 2001 und der Herbstsession 2006 liegen musste.²² Diese Grundgesamtheit umfasst 342 Geschäfte, welche von den rund 80 ausgewählten Experten eingeschätzt werden sollten. Als Experten der Schweizer Politik wurden Professoren, Journalisten, Vertreter von Parteien und Verbänden, sowie Vertreter der Bundesverwaltung schriftlich zu ihrer Meinung bezüglich jeweils eines Drittels der Geschäfte der Grundgesamtheit befragt. Die Experten wurden gebeten, die Wichtigkeit der Vorlage von 1 (überhaupt nicht wichtig) bis 5 (sehr wichtig) einzuschätzen.²³ Etwa die Hälfte der von uns angeschriebenen Experten beteiligte sich an der Umfrage, womit

dualen Charakter (Ragin 1987). Die Tatsache, dass QCA Elemente beider Traditionen vereint, macht die Methode gar speziell gut mit anderen Methoden kombinierbar (Rihoux *et al.* 2009: 170ff.). Ein weiteres Argument, wieso SNA und QCA schwierig kombinierbar seien, seien deren verschiedene Analyseebenen. Während SNA mehr auf Mikro-Phänomene spezialisiert ist, ist QCA für die Analyse von Makro-Phänomenen geeigneter (Yamasaki und Spreitzer 2006: 101). Die Möglichkeit, verschiedene Analyseebenen abzudecken, ist erstens aber gerade eine Stärke der Kombination der beiden Methoden, und zweitens können die Methoden auch für andere Analyseebenen Verwendung finden. Wie erwähnt kann SNA sehr nützlich sein, um Phänomene wie Entscheidungsstrukturen zwischen Akteuren auf der Makro- oder Meso-Ebene zu analysieren. Andererseits gibt es, obwohl QCA hauptsächlich Phänomene auf Makro-Ebene behandelt, auch Studien, welche die Methode zum Vergleich von Individuen auf dem Mikro-Level verwenden (siehe z.B. Cooper 2005, Ragin und Fiss 2008).

²¹ Sämtliche Forschungsschritte, welche in Kapitel 4.3 beschrieben sind, wurden nicht von mir alleine, sondern im Rahmen des Forschungsprojektes „The Swiss decision-making system in the 21. century: power, institutions, conflicts.“ (Sciarini und Serdült 2006) unter Mithilfe von Sandrine Bossy, David Keller, Guenda Malinverni, Pascal Sciarini, Uwe Serdült und Denise Traber durchgeführt.

²² Als Kriterium für die Berücksichtigung der Verordnungen gilt das Datum des Beschlusses des Bundesrates.

²³ Die Experten erhielten zu jedem der 342 Geschäfte eine kurze inhaltliche Zusammenfassung, damit sie sich so gut wie möglich an das Geschäft erinnern konnten. Sie wurden ausserdem gebeten, die Einschätzung unter Berücksichtigung der folgenden drei Kriterien vorzunehmen: 1. Unter der Wichtigkeit einer Vorlage verstehen wir die Wichtigkeit des konkreten Inhalts einer Vorlage und der in der Vorlage vorgeschlagenen spezifischen Massnahmen, nicht jedoch die Bedeutung der generellen Problematik, zu der die entsprechende Vorlage gehört. 2. Im Zentrum steht die Wichtigkeit einer Vorlage für die Schweiz, nicht jedoch die Bedeutung für Sie persönlich oder die Organisation, die Sie repräsentieren. 3. Wir bitten Sie, die Wichtigkeit einer Vorlage am Ende der parlamentarischen Beratung gemäss Ihrem Wissen zu evaluieren, das heisst nach eventuellen Änderungen der Bundesratsvorlage durch das Parlament (es sei daran erinnert, dass sich die kurze Erklärung von jeder Vorlage jedoch auf den Stand vor der Behandlung im Parlament bezieht).

wir für jedes Geschäft zwischen 23 und 38 Urteile verfügen. Die Expertenurteile wurden ausserdem in drei Gruppen aufgeteilt (Professoren und Journalisten / Verwaltung / Parteien und Verbände), von welchen man annehmen kann, dass sie die Beurteilung unter jeweils etwas anderen Gesichtspunkten angegangen sind. Die Bewertungen dieser drei Expertengruppen erhielten jeweils dasselbe Gewicht.

Die nachfolgend aufgelisteten 11 Geschäfte wurden von den Experten im Durchschnitt als die wichtigsten angesehen.²⁴ Sie werden hier in der Reihenfolge präsentiert, in welcher sie im Parlament verabschiedet wurden. In Klammern hinter dem in dieser Arbeit verwendeten Kurztitel des Geschäfts befindet sich jeweils der offizielle Geschäftstitel.

1. **Kernenergiegesetz** (Kernenergiegesetz (KEG) / Bundesbeschluss über die Volksinitiative „Moratorium Plus - Für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos“ (MoratoriumPlus) / Bundesbeschluss über die Volksinitiative „Strom ohne Atom - Für eine Energiewende und schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke“ (Strom ohne Atom))²⁵
2. **11. AHV-Revision** (Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) (11. AHV-Revision))
3. **Neuer Finanzausgleich** (Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) / Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG))²⁶
4. **Entlastungsprogramm 2003** (Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003)
5. **Erweiterung der Personenfreizügigkeit** (Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EG-Mitgliedstaaten zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft

²⁴ Das Entlastungsprogramm 2003 wurde in die Auswahl aufgenommen, obwohl das Geschäft nicht unter den wichtigsten 10 Geschäften, sondern nur auf Platz 16 war. Mit dem Einbezug dieses Falles soll der wichtige und umstrittene Bereich der Bundesfinanzen abgedeckt werden.

²⁵ Die Volksinitiativen „Strom ohne Atom“ und „MoratoriumPlus“ sowie die Revision des Kernenergiegesetzes wurden zu einem Fall zusammengefasst, da diese inhaltlich (Initiativen mit ähnlichen Zielen, Gesetz als indirekter Gegenvorschlag), zeitlich und offiziell (gleiche Geschäftsnummer, gemeinsame Botschaft) zusammengehören.

²⁶ Die Verfassungsänderung und das Gesetz zur NFA, beide als sehr wichtig eingeschätzt, wurden zu einem Fall zusammengefasst, da es sich um dasselbe Geschäft handelt (gemeinsame Botschaft). Die Ausführungsgesetzgebung zur NFA (BG über die Schaffung und Änderung von Erlassen zur NFA) wurde jedoch nicht mehr berücksichtigt, da dieser Prozess zeitlich und logisch dem ersten nachgestellt ist.

und ihren Mitgliedstaaten andererseits sowie über die Genehmigung der Revision der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit)²⁷

6. **Zinsbesteuerung** (Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Zinsbesteuerung)
7. **Schengen/Dublin** (Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin)
8. **Ausländergesetz** (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG))
9. **Bildungsreform** (Bundesbeschluss vom 16. Dezember 2005 über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung)
10. **Fernmeldegesetz** (Fernmeldegesetz (FMG))
11. **Infrastrukturfonds** (Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfondsgesetz, IFG))

Die Repräsentativität der Auswahl

Die Resultate dieser Arbeit werden eindeutig für die 11 untersuchten Fälle gültig sein. Die Literatur weist oft darauf hin, dass jedes politische Geschäft ein „Sonderfall“ ist und eine eigene Entscheidungsstruktur provoziert (Kriesi 1980: 596, Laumann und Knoke 1987, Knoke 1990: 168, 1993, Knoke *et al.* 1996: 8, 22, Marsh 1998, Kriesi *et al.* 2006a: 342, 58). Es kann nun aber spekuliert werden, ob sie neben dem eindeutigen Gültigkeitsbereich ("manifest scope", siehe Gerring 2007) auch einen weiteren potentiellen Gültigkeitsbereich („potential scope“) haben. Allenfalls können die Resultate somit auch helfen, weitere Fälle zu verstehen oder lassen gar Schlüsse über das gesamte politische System der Schweiz zu.

Zwei Argumente im Zusammenhang mit der Fallauswahl sprechen dafür, dass die Resultate der 11 untersuchten Geschäfte auch eine breitere Gültigkeit haben beziehungsweise eine allgemeine Übersicht über die politischen Entscheidungsstrukturen in der Schweiz liefern

²⁷ Die Verordnung über die Einführung der Personenfreizügigkeit wurde von den Experten ebenfalls als sehr wichtig eingeschätzt, wurde aber nicht berücksichtigt. Sie bezieht sich auf die erste Etappe der Personenfreizügigkeit (Bilaterale 1) und ist die Ausführungsverordnung. Der dazugehörige Bundesbeschluss, also das entsprechende Hauptgeschäft, fällt jedoch noch nicht in unsere Zeitspanne, da er vor der Wintersession 2001 im Parlament behandelt wurde. Durch das Geschäft der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten kann dieser Bereich als abgedeckt angesehen werden.

können. Erstens decken die untersuchten Geschäfte die verschiedenen Bereiche der Schweizer Politik ziemlich komplett ab. Sciarini und Trechsel (1996, auch Trechsel und Sciarini 1998) haben 8 Hauptbereiche in der Schweizer Politik identifiziert. In der untenstehenden Tabelle ist ersichtlich, dass von diesen 8 Bereichen nur deren zwei durch keines der 11 Geschäfte abgedeckt sind. Obwohl die Absenz von zwei Politikbereichen nicht ideal ist, muss betont werden, dass es sich dabei um Bereiche handelt, welche entweder numerisch klar am unwichtigsten sind („Sicherheitspolitik“)²⁸, oder aber im Durchschnitt von den Experten als am unwichtigsten eingeschätzt wurden („Wirtschaft“).²⁹

Tabelle 4.3.1: Durchschnittliche Wichtigkeit der Geschäftskategorien

<i>Kategorie</i>	<i>N</i>	<i>Durchschnittliche Wichtigkeit</i>	<i>Standardabweichung</i>
Finanzen (3/4) ³⁰	25	0.49	0.70
Raumplanung/Umwelt/Energie (1/10/11)	37	0.09	0.74
<i>Sicherheitspolitik</i>	13	0.03	0.54
Kultur/Bildung/Tourismus (9)	26	-0.00	0.68
Aussenpolitik (5/6/7)	59	-0.08	0.72
Soziales (2)	51	-0.08	0.59
Institutionen (8)	96	-0.09	0.55
<i>Wirtschaft</i>	35	-0.13	0.61
Total	342	-0.02	0.65

Zweitens kann auch davon ausgegangen werden, dass die Fälle den jeweiligen Politikbereich, welchen sie abdecken, ziemlich gut repräsentieren. Einerseits wurden die Fälle sicher nicht zuletzt deswegen als wichtig angesehen, weil sie sich mit Hauptproblemen im jeweiligen Politikbereich auseinandersetzen. Andererseits kann aufgrund der Wichtigkeit der Geschäfte davon ausgegangen werden, dass sich die wichtigsten Akteure des entsprechenden Bereiches daran beteiligen. So ist die Gefahr relativ klein, dass ein wichtiger Akteur eines Politikbereiches nicht Teil der untersuchten Entscheidungsstruktur ist. Zusätzlich wird ein Element, welches für die Qualität der Interviews ein Problem darstellt (siehe weiter unten) in diesem Zusammenhang zum Vorteil. Wenn sich die befragten Personen nämlich nicht mehr

²⁸ Ausserdem könnte die Kategorie „Sicherheitspolitik“ auch zusammen mit der Kategorie „Aussenpolitik“ als eine einzige Kategorie angesehen werden (siehe Papadopoulos 1994: 317).

²⁹ Die Werte in der Tabelle variieren zwischen -1 und 1 (und nicht zwischen 1 und 5), weil die Einschätzungen der Experten durch eine z-Standardisierung standardisiert wurden.

³⁰ Die Nummern in Klammern hinter der Kategorie geben die betroffenen Geschäfte an und entsprechen den Nummern in der obigen Auflistung der Geschäfte.

genau an den spezifischen Fall erinnern konnten, haben sie gerne auf ihr Wissen, wie es "generell in diesem Politikbereich" ist, zurückgegriffen.

Diese Gründe sprechen dafür, dass diese Untersuchung ein ziemlich umfassendes Bild von politischen Entscheidungsstrukturen in der Schweiz zu Beginn des 21. Jahrhunderts zeichnen kann. Die Diskussion über die Generalisierbarkeit der Resultate wird in den Schlussfolgerungen dieser Arbeit wieder aufgenommen.

4.3.2 Rekonstruktion der Entscheidungsprozesse und Definition des Netzwerks der Akteure

Für die Rekonstruktion der Entscheidungsprozesse und die Identifikation der Grundnetzwerke der Akteure wurden die 11 Geschäfte einer ausführlichen Dokumentanalyse unterzogen. Bei den untersuchten Dokumenten handelt es sich hauptsächlich um die Vernehmlassungsberichte, die Botschaften des Bundesrates, die Protokolle der parlamentarischen Kommissionen und das amtliche Bulletin der Parlamentsdebatten.

In einem ersten Schritt wurde der Ablauf des Prozesses rekonstruiert, indem die verschiedenen Etappen chronologisch aufgelistet wurden. In einem zweiten Schritt wurden die an diesen Etappen beteiligten Akteure identifiziert. Diese Akteure bilden das Grundnetzwerk und sind somit potentielle Mitglieder in der Entscheidungsstruktur des entsprechenden Entscheidungsprozesses. Es existiert allerdings kein absolutes Kriterium, wie eine solche Population von Akteuren abgegrenzt werden kann (Knoke *et al.* 1996: 13, 66). Um die wichtigsten Akteure zu erfassen und als Mitglieder des Grundnetzwerkes zu bestimmen, wurde eine Kombination von bewährten Methoden zur Netzwerkabgrenzung verwendet (siehe z.B. Knoke 1993: 30). Dabei werden Akteure nach vier verschiedenen Ansätzen ausgewählt. Durch den Positionsansatz werden Akteure ausgewählt, welche durch ihre institutionelle Position eine entscheidende Rolle im Entscheidungsprozess spielen. Dies betrifft vor allem den Bundesrat als exekutives Organ, die federführende Verwaltungseinheit sowie die Parteien im Parlament. Der Entscheidungsansatz bringt Akteure zum Vorschein, welche an den vorher identifizierten Phasen (Expertenkommissionen, Arbeitsgruppen, parlamentarische Kommissionen und deren Hearings, Parlamentsplenum, Referendum) des Entscheidungsprozesses beteiligt waren.³¹ Nach dem Reputationsansatz wiederum werden Akteure ausgesucht, welche generell als einflussreich angesehen werden. So wurden die vier wichtigsten Arbeitgeberorganisationen (Economiesuisse, SAV, SGV, SBV), die beiden

³¹ Akteure, welche sich nur an der Vernehmlassung beteiligten und sonst in keiner Etappe präsent waren, wurden nicht berücksichtigt.

wichtigsten Gewerkschaften (SGB, Travail.Suisse), die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und alle eidgenössischen Departemente immer ins Netzwerk aufgenommen. Als vierte Methode wurde die Beziehungsmethode verwendet. Falls die Interviewpartner auf der Liste einen ihrer Meinung nach wichtigen Akteur vermissten, wurde dieser hinzugefügt. Durch die Kombination dieser verschiedenen Methoden, welche sich gegenseitig ergänzen (Knoke 1993: 31), kann davon ausgegangen werden, dass sämtliche potentiell wichtigen Akteure im Grundnetzwerk erfasst sind.³² Zur Kontrolle dieser Rekonstruktion des Prozesses und des Grundnetzwerkes der Akteure haben wir ausserdem die verantwortlichen Personen im federführenden Amt der Bundesverwaltung kontaktiert und gebeten, allfällige Fehler zu korrigieren. Bei 9 Geschäften beinhaltet das Grundnetzwerk zwischen 40 und 50 kollektive Akteure wie Bundesämter, kantonale Akteure, Parteien, Interessengruppen und andere. Die beiden Geschäfte im Bereich der Finanzen, das Entlastungsprogramm und der Neue Finanzausgleich, mobilisierten eine grössere Anzahl Akteure. In diesen Fällen besteht das Grundnetzwerk aus 77 beziehungsweise 68 Akteuren (siehe Tabelle 4.3.2).

4.3.3 Die Interviews mit den Vertretern der kollektiven Akteure

Für die Rekonstruktion der Entscheidungsstrukturen in diesen Netzwerken verwende ich Informationen, welche die Akteure im Rahmen von Interviews lieferten. Aus praktischen Gründen konnten nicht sämtliche Akteure des Grundnetzwerkes befragt werden. Deshalb wurde dieses auf die wichtigsten und meistbeteiligten Akteure reduziert, indem die oben formulierten Auswahlkriterien etwas restriktiver definiert wurden.³³ Vertreter der Akteure im Netzwerk wurden dann im Rahmen eines Interviews gebeten, uns im Namen ihrer Organisation über den entsprechenden Entscheidungsprozess Auskunft zu geben. Die semi-strukturierten Interviews beinhalteten Fragen zu den Etappen des Entscheidungsprozesses, zu den Beziehungen zu den anderen Akteuren im Netzwerk, zu inhaltlichen Punkten, zur Aktivität gegenüber der Öffentlichkeit sowie zur allgemeinen Einschätzung des Prozesses. Dabei handelt es sich um Fragen, welche in derselben oder ähnlicher Form in diesem Forschungsbereich wiederholt und erfolgreich angewendet wurden (siehe z.B. Kriesi 1980, Sciarini 1994, Knoke *et al.* 1996, Kriesi und Jegen 2001, Beyers 2002, Beyers und Kerremans

³² Das Parlament und die parlamentarischen Kommissionen wurden nicht als Akteure angesehen, weil ihnen die notwendige Einigkeit zur Verfolgung eines kollektiven Ziels fehlt.

³³ Wir befragten nur Akteure, welche in mehr als der Vernehmlassung oder einem Hearing der parlamentarischen Kommissionen beteiligt waren; Parteien, welche zur Zeit der parlamentarischen Behandlung des Geschäfts eine eigene Fraktion hatten; aufgrund ihrer allgemeinen Reputation nur Economiesuisse und den SGB; und bei den staatlichen Akteuren wenn möglich die beteiligten Bundesämter, jedoch nicht die Departemente.

2004, Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005, Weible 2005, Heaney 2006, Kriesi *et al.* 2006a, Ingold 2008, 2010). Neben den Antworten auf die vorstrukturierten Fragen wurden in jedem Interview zusätzlich inhaltliche Informationen, welche uns die Interviewpartner gaben, in einem Protokoll aufgenommen. Diese sind für die Beschreibung der Fälle und die Interpretation der Daten von grosser Hilfe.

Insgesamt führten wir 243 Interviews mit Personen durch, welche im Namen eines kollektiven Akteurs zu einem, zwei oder maximal drei verschiedenen Entscheidungsprozessen Auskunft gaben.³⁴ Für jeden Entscheidungsprozess verfüge ich über Informationen aus mindestens 24 (Zinsbesteuerung) und höchstens 32 (11. AHV-Revision, Personenfreizügigkeit, Schengen/Dublin) Interviews.³⁵ Für gewisse kollektive Akteure wurden mehrere Personen interviewt, deren Antworten anschliessend aggregiert wurden.³⁶ Daher habe ich Interviewdaten von mindestens 19 (Zinsbesteuerung) und höchstens 26 (Personenfreizügigkeit, Schengen/Dublin) kollektiven Akteuren. Tabelle 4.3.2 zeigt eine Übersicht über die Grösse der Grundnetzwerke, die Anzahl der durchgeführten Interviews und die Anzahl der kollektiven Akteure, für welche ich über aktive Informationen verfüge.³⁷

Weil die Daten im Rahmen eines persönlich durchgeführten Gesprächs mit den jeweiligen Vertretern der kollektiven Akteure gewonnen wurden, kann grundsätzlich von einer hohen Datenqualität ausgegangen werden. Im Gegensatz zu Netzwerkdaten, welche aufgrund von Dokument- und Archivdaten erhoben werden, können durch Interviews mit den direkt involvierten Personen auch die wichtigen informellen Kontakte ersichtlich gemacht werden. Ausserdem können durch Interviews wichtige Zusatzinformationen, welche über die einfache Angabe einer Netzwerkbeziehung hinausgehen, aufgenommen werden. Der Interviewer kann im persönlichen Gespräch – auch im Gegensatz zu schriftlich oder telefonisch durchgeführten Interviews – besser auf mögliche Verständnisprobleme eingehen und so sicherstellen, dass alle interviewten Personen die Fragen unter denselben Gesichtspunkten beantworteten.

³⁴ Die Interviews wurden im Rahmen des Forschungsprojektes „The Swiss decision-making system in the 21. century: power, institutions, conflicts.“ (Sciarini und Serdült 2006) von Sandrine Bossy, David Keller, Guenda Malinverni, Denise Traber und mir selber durchgeführt

³⁵ Die Interviews fanden zwischen Februar 2008 und Mai 2009 statt, wobei der Grossteil (90%) davon zwischen Februar und August 2008 durchgeführt wurde. Einige wenige Interviews wurden telefonisch (etwa 3) beziehungsweise schriftlich (etwa 5) durchgeführt, da keine andere Möglichkeit bestand oder weil die Person bereits einmal persönlich interviewt wurde und den Fragebogen somit bereits kannte. Das kürzeste Interview dauerte 30 Minuten, das längste 5 Stunden. Im Durchschnitt dauerte ein Interview in etwa 1 Stunde und 15 Minuten.

³⁶ Mehrere Personen wurden hauptsächlich für die federführenden Ämter (um möglichst viele Detailinformationen zu bekommen) und für die politischen Parteien (um für innere Uneinigkeiten zu kontrollieren, siehe weiter unten) befragt.

³⁷ „Aktive“ Daten stammen aus Angaben, welche von den Akteuren selbst über ihre eigenen Beziehungen gemacht wurden. Demgegenüber bestehen „passive“ Daten eines Akteurs aus Angaben, welche von anderen befragten Akteuren über ihre Beziehungen zum fraglichen Akteur gemacht wurden.

Tabelle 4.3.2: Netzwerkgrößen und Anzahl Interviews

Prozess	Anzahl Akteure im		Anzahl Interviews	Anzahl Akteure mit aktiven Informationen
	Grundnetzwerk			
Kernenergie	50		31	24
11. AHV-Revision	52		32	24
Neuer Finanzausgleich	68		31	24
Entlastungsprogramm	77		31	25
Personenfreizügigkeit	44		32	26
Zinsbesteuerung	43		24	19
Schengen/Dublin	46		32	26
Ausländergesetz	50		25	20
Bildungsartikel	40		30	21
Fernmeldegesetz	45		26	21
Infrastrukturfonds	45		28	22

Knoke (1993: 32) weist auf verschiedene Probleme hin, welche die Qualität von solchen Interviewdaten trotzdem gefährden können. Ein erstes Problem, welches auch bei unserer Befragung auftauchte, war die Weigerung von Personen, am Interview teilzunehmen. Der Vorteil einer Forschung auf der Ebene von organisationellen Akteuren ist aber, dass mehrere Personen innerhalb der Organisation als potentielle Repräsentanten Auskunft geben können. Häufig zeigte sich die Person, welche – aus welchen Gründen auch immer – das Gespräch nicht abhalten wollte, trotzdem kooperativ. Dadurch gelang es in den meisten Fällen, einen valablen Ersatz innerhalb der Organisation zu finden. Ein zweites Problem ist aufgetreten, wenn die Personen zwar bereit waren, Auskunft zu geben, sich aber an gewisse Elemente nicht mehr erinnern konnten. Vor allem Parlamentarier, welche über die Zeit viele verschiedene Geschäfte in verschiedenen Politikbereichen behandeln müssen, haben oft Mühe, sich an ein spezifisches Geschäft zu erinnern. In gewissen Fällen brauchte es deshalb zu Beginn des Gesprächs einige Erklärungen unsererseits, bis die Personen sich wieder im entsprechenden Geschäft zurecht fanden. Dabei half die Wichtigkeit der Geschäfte, sowie die Bereitschaft eines grossen Teils der Personen, sich bereits im Voraus durch Aktenstudium wieder mit dem Geschäft vertraut zu machen. Ein drittes bekanntes Problem ist der Verlust des "institutionellen Gedächtnisses", der bei Personalablösungen entsteht (Knoke 1993). Es besteht bei einer Organisation die Gefahr, dass die damals für den Entscheidungsprozess verantwortliche Person nicht mehr im Amt ist. Das Problem taucht vor allem auf, wenn gewisse Etappen des Prozesses bereits einige Jahre zurückliegen, wie das in unserem Fall

beispielsweise bei der 11. AHV-Revision oder dem neuen Finanzausgleich der Fall ist. In diesen Fällen versuchten wir, die entsprechende Person trotzdem ausfindig zu machen und sie zu überzeugen, im Namen ihres alten Arbeitgebers Auskunft zu geben. Wenn dies nicht möglich war, so war die Wichtigkeit der von uns untersuchten Fälle wiederum ein gewisser Vorteil. Sogar Personen, welche persönlich nicht den ganzen Prozess begleitet hatten, hatten über die Fälle aufgrund deren Wichtigkeit jeweils gute Kenntnis und konnten entsprechend verlässlich Auskunft geben. Ein viertes Problem stellt sich ausschliesslich bei Vertretern von politischen Parteien. Es kommt in der Schweiz nicht selten vor, dass Parlamentarier nicht der Parteimehrheit folgen, sondern bezüglich eines Geschäfts eine eigene Position vertreten. Wir haben versucht, dieses potentielle Problem auf zwei Arten anzugehen. Erstens wurde bei der Auswahl der zu befragenden Personen darauf geachtet, dass sie möglichst die offizielle Parteimeinung vertreten. Zweitens wurden für die vier Bundesratsparteien (SP, CVP, FDP, SVP) pro Entscheidungsprozess jeweils zwei Personen befragt, um allfällige ausscherende Meinungen zu einem gewissen Grad neutralisieren zu können.³⁸ Diese Daten wurden aggregiert.³⁹

4.3.4 Die Daten aus den Interviews

Aus den Interviews verfüge ich über verschiedene Informationen. Die Netzwerkdaten, welche die Basis für die Beschreibung der Entscheidungsstrukturen darstellen, sollen hier kurz präsentiert werden. Auf die konkrete Verwendung dieser und weiterer Daten, welche für die Analyse verwendet wurden, werde ich weiter unten eingehen.

Für jeden der 11 Entscheidungsprozesse beinhaltet jeweils ein sogenanntes „1-Mode“-Netzwerk die verschiedenen Beziehungen zwischen den Akteuren.⁴⁰ Diese Netzwerke sind multiplex, das heisst sie beinhalten verschiedene Arten von Beziehungen zwischen den Akteuren. Konkret handelt es sich um die Beziehungen der gegenseitigen

³⁸ Grundsätzlich werden jedoch das Innenleben und mögliche interne Konflikte der kollektiven Akteure in dieser Arbeit nicht berücksichtigt. Es wird davon ausgegangen, dass diese kollektiven Akteure als Einheiten betrachtet werden können.

³⁹ Mehrere Informationen desselben kollektiven Akteurs wurden folgendermassen aggregiert. Im Falle der Zusammenarbeit wurden diese Informationen nach der Maximalmethode aggregiert, das heisst sobald einer von mehreren Interviewpartnern für eine bestimmte Beziehung Zusammenarbeit angegeben hat, wurde davon ausgegangen, dass zwischen diesen beiden Akteuren Zusammenarbeit stattgefunden hat. Im Falle der Konvergenz/Divergenz sowie der Reputation wurden mehrere aktive Informationen für einen Akteur mit der Durchschnittsmethode aggregiert, wobei von den jeweiligen Werten der Durchschnitt berechnet wurde. Dies repräsentiert die durchschnittliche Position des jeweiligen Akteurs für die Beziehung zum anderen Akteur.

⁴⁰ 2-Mode-Netzwerke hingegen beschreiben Beziehungen zwischen Akteuren und Ereignissen.

Einflusszuschreibung, der Zusammenarbeit und der Konvergenz/Divergenz der inhaltlichen Positionen.

Die erste Beziehung ist die gegenseitige Zuschreibung von Einfluss. Die Interviewpartner haben diesbezüglich zwei Informationen abgegeben. Zuerst wurden sie gebeten, auf der Liste der Akteure des Grundnetzwerkes jene auszuwählen, welche ihrer Meinung nach im jeweiligen Entscheidungsprozesses sehr einflussreich waren.⁴¹ Anschliessend nannten die Interviewpartner uns die ihrer Meinung nach drei einflussreichsten Akteure.⁴² Diese Daten werden – obwohl sie auch als Netzwerk dargestellt werden können – nicht als solches verwendet, sondern dienen zur Berechnung des Attributes „Einfluss“ der Akteure.

Die zweite Information im Netzwerk ist jene über die Zusammenarbeitsbeziehungen. Dafür wurden die Interviewpartner gebeten, auf der Liste mit den Akteuren im Grundnetzwerk jene Akteure anzugeben, mit welchen sie im Rahmen des entsprechenden Entscheidungsprozesses eng zusammengearbeitet haben.⁴³ Dadurch entsteht ein Netzwerk von gerichteten Beziehungen, weil ein Akteur a angeben kann, mit Akteur b zusammengearbeitet zu haben, obwohl dies Akteur b nicht bestätigt.⁴⁴ Da es sich bei Zusammenarbeit aber um ein Konzept handelt, welches per Definition gegenseitig ist, sehe ich nur gegenseitige, bestätigte Angaben als Zusammenarbeitsbeziehungen an (siehe auch Knoke und Kuklinski 1982: 45, König und Bräuninger 1998: 454, Heaney 2006).⁴⁵ Damit beschränkt sich das Netzwerk auf die wirklich wichtigen Zusammenarbeitskontakte, während nur einseitig angegebene Kontakte nicht in meine Analyse einbezogen werden.

Die dritte Beziehung zwischen den Akteuren im Netzwerk ist jene des Konfliktes, beziehungsweise der Konvergenz und Divergenz ihrer Positionen bezüglich des Geschäftes. Die Interviewpartner wurden diesbezüglich gebeten, auf der Akteursliste anzugeben, mit

⁴¹ Die genaue Frage lautete: „Als erstes möchte ich Sie bitten, mir anzugeben, welche Akteure Ihrer Meinung nach sehr einflussreich waren.“

⁴² Die genaue Frage lautete: „Von denjenigen Akteuren, die Sie als einflussreich bezeichnet haben, welche waren ihrer Meinung nach die drei einflussreichsten?“ Ausserdem wurden die Interviewpartner gefragt, ob ihrer Meinung nach auf der von uns vorbereiteten Liste ein Akteur fehle, den sie als sehr einflussreich oder als einen der drei einflussreichsten Akteure bezeichnen würden. Die Antworten auf diese zusätzliche Frage wurden für die Datenanalyse ebenfalls berücksichtigt.

⁴³ Die genaue Frage lautete: „Nun möchte ich Sie bitten, sich die Liste noch einmal anzuschauen und mir anzugeben, mit welchen Organisationen ihre Organisation bei der Ausarbeitung dieses Entscheidungsprozesses eng zusammengearbeitet hat. Zusammenarbeit muss aber nicht unbedingt heissen, dass sie dieselbe Meinung oder dieselben Ziele hatten (Zusammenarbeit wird verstanden als „häufige Kontakte“).“

⁴⁴ Gewisse (häufig eher unwichtige) Akteure tendieren dazu, die Anzahl und Intensität ihrer Kontakte zu anderen (häufig eher wichtigen) Akteuren zu überschätzen, während andere (häufig eher wichtige) Akteure ihre Kontakte unterschätzen ("expansiveness-" und "attractiveness bias", siehe Feld und Carter 2002). Dies führt dazu, dass einige Zusammenarbeitsbeziehungen nur einseitig und somit unbestätigt sind.

⁴⁵ Technisch gesehen habe ich das Netzwerk der Zusammenarbeitsbeziehungen mit der Minimalmethode symmetrisiert. Dabei wird die Beziehung mit dem Minimalwert der Angaben beider Akteure symmetrisiert, es werden also nur bestätigte, gegenseitige Angaben von Zusammenarbeit berücksichtigt, während einseitige Angaben aus dem Netzwerk gelöscht werden.

welchen anderen Akteuren sie konvergente oder divergente Meinungen hatten.⁴⁶ Konvergenz wird durch positiv gerichtete Beziehungen, Divergenz durch negativ gerichtete Beziehungen, und eine neutrale Beziehung durch den Wert 0 ausgedrückt. Ausserdem können diese Beziehungen einen beliebigen Wert zwischen -1 und 1 annehmen.⁴⁷

Grundsätzlich bestehen die hier beschriebenen Netzwerke der Zusammenarbeit und des Konfliktes aus sämtlichen 19 bis 26 Akteuren, welche von uns befragt wurden. Die Analyse der Entscheidungsstrukturen beschränkt sich also auf diese wichtigsten Akteure im Gesamtnetzwerk. Nur von diesen befragten Akteuren verfüge ich über aktive Daten, welche von ihnen selbst über ihre eigenen Beziehungen gemacht wurden. Nun wurden aber in gewissen Entscheidungsprozessen einige wenige, aber wichtige Akteure nicht interviewt, weshalb von ihnen keine aktive Daten existieren. Entweder war es bei diesen Akteuren unmöglich, ein Interview zu organisieren, oder aber ihre Wichtigkeit wurde durch unsere Auswahlkriterien nicht erfasst. Akteure, welche von über 50% der Interviewpartner als einflussreich beurteilt wurden,⁴⁸ von welchen wir aber aus oben genannten Gründen keine aktiven Interviewdaten haben, werden der Komplettheit wegen in das entsprechende Netzwerk integriert. Fehlende Angaben über wichtige Akteure in Netzwerken können Auswirkungen auf die gesamte Netzwerkstruktur haben. Um dies zu vermeiden, wurden für diese fehlenden Akteure die Informationen zur Zusammenarbeit und zum Konflikt mit der Maximalmethode symmetrisiert. Dabei werden jeweils die passiven Daten dieser Akteure auch zu deren aktiven Daten.⁴⁹ Eine solche Symmetrisierung ist nicht ideal, stellt aber bezüglich dieser fehlenden Daten die bessere Annäherung an die Realität dar als die Annahme, dass diese Akteure keine „aktiven“ Beziehungen haben oder gar nicht Teil des Netzwerkes sind.⁵⁰

⁴⁶ Die genaue Frage lautete: „Es würde uns interessieren, mit welchen Organisationen ihre Organisation im Laufe des Prozesses grosse Konvergenzen oder Divergenzen gehabt hat. Unter „Konvergenz“ bzw. „Divergenz“ verstehen wir übereinstimmende Positionen oder unterschiedliche Meinungen zu einem Gegenstand. Wir wären froh, wenn sie diese Beurteilung für die in Frage kommenden Organisationen vornehmen könnten, unabhängig davon, ob Sie mit ihnen zusammen gearbeitet haben oder nicht.“

⁴⁷ Die Tatsache, dass die Zusammenarbeitsbeziehungen ungewertet (non-valued), die Konfliktbeziehungen jedoch gewertet (valued) sind, kommt von der unterschiedlichen Behandlung von Akteuren, für welche ich über mehr als eine aktive Information, d.h. Interviewdaten von mehr als einem individuellen Vertreter, verfüge (siehe Beschreibung Interviews).

⁴⁸ Akteure, welche von über 50% der Interviewpartner als einflussreich beurteilt wurden, gehören zum Kern der einflussreichsten Akteure der jeweiligen Entscheidungsstruktur (siehe Kriesi 1980).

⁴⁹ Die gleiche Lösung hat zum Beispiel Fischer (2005: 65) gewählt, weil er für das wichtige EDI im Falle der Sozialpolitik keine Interviewdaten zur Verfügung hatte.

⁵⁰ Da pro Netzwerk durchschnittlich nur knapp mehr als ein Akteur (Minimum 0, Maximum 4) von der Symmetrisierung betroffen ist, dürfte diese Massnahme vor allem Auswirkungen auf die Position der betroffenen Akteure haben, weniger jedoch auf die gesamte Entscheidungsstruktur. Bei der Hälfte aller symmetrisierten Daten handelt es sich um den Akteur „Bundesrat“. Bezüglich des Zusammenarbeitsnetzwerkes ist anzunehmen, dass der Bundesrat durch die passiven Daten, welche zu aktiven und somit bestätigten Zusammenarbeitsbeziehungen gemacht werden, als relativ zentral eingeschätzt wird. Dies dürfte der Realität entsprechen. Bezüglich des Konfliktnetzwerkes ist anzunehmen, dass sich die passiven und die (nicht vorhandenen) aktiven Daten des

Dieser Einbezug der wichtigen, aber nicht befragten Akteure wurde vor der weiter oben beschriebenen Minimalsymmetrisierung des Zusammenarbeitsnetzwerkes vorgenommen. Dies hat zur Folge, dass in diesen Fällen die passiven Daten eines Akteurs über die Zusammenarbeit als bestätigte Beziehungen angesehen werden. Eine Ausnahme von dieser Symmetrisierung betrifft fehlende, aber wichtige Departemente, von welchen wir über Informationen eines seiner Bundesämter verfügen. Falls es sich beim entsprechenden Bundesamt um das einzige Amt innerhalb des fehlenden Departementes handelte, wurde auf die Maximalsymmetrisierung der Daten des Departementes verzichtet. Anstelle wurde dieses mit dem entsprechenden Bundesamt zu einem Akteur zusammengenommen und die Daten des entsprechenden Amtes verwendet. In den Fallbeschreibungen weisen jeweils Fussnoten darauf hin, welche Akteure von den hier beschriebenen Datenmanipulationen betroffen sind.

4.4 Verwendung der Daten für die Beschreibung der Entscheidungsstrukturen

4.4.1 Beschreibung und Kalibrierung der Fälle

In der Folge zeige ich auf, wie die soeben beschriebenen Daten im Rahmen dieser Untersuchung verwendet werden. Einerseits sollen die quantitativen Indikatoren, welche ich aus den Interviewdaten ableite, sicherstellen, dass für die 11 Fälle jeweils dieselben Kriterien für deren Beschreibung verwendet werden. Andererseits werde ich versuchen, so viel wie möglich auch auf qualitative Informationen zurückzugreifen, um die einzelnen Fälle möglichst adequat und komplett zu beschreiben und allenfalls die Erkenntnisse aus den formalen Indikatoren zu relativieren. Dabei stütze ich mich auf Dokumente wie die Botschaft des Bundesrates und weitere offizielle Dokumente sowie auf Informationen, welche die Interviewpartner uns zusätzlich zu den vorstrukturierten Fragen vermittelt haben.

Aufgrund der ausführlichen Fallbeschreibungen soll dann bestimmt werden, inwiefern die Fälle Mitglieder der durch die beiden Dimensionen der Entscheidungsstrukturen und der vier Bedingungen vorgegebenen Mengen sind. Die Zuordnung von Fuzzy-Werten für die Ergebnisse und die Bedingungen, welche die Basis für den anschliessenden Vergleich der Fälle darstellt, wird in der QCA-Sprache als „Kalibrierung“ bezeichnet. Während auf einer ordinalen Skala die Fälle relativ zueinander eingeordnet werden, geht es bei der Kalibrierung mit Fuzzy-Werten darum, qualitative Unterschiede zwischen den Fällen zu bestimmen. Die

Bundesrates in etwa gleichen würden. Weil passive zu aktiven Daten gemacht werden und nicht umgekehrt, besteht auch bezüglich des Zusammenarbeitsnetzwerkes nicht die Gefahr, dass sich selber überschätzende Akteure durch diese Datenmanipulation nur aufgrund ihrer eigenen Einschätzung plötzlich unrealistisch zentrale Positionen einnehmen.

Fälle werden wenn immer möglich aufgrund externer Kriterien und nicht aufgrund der internen Datenstruktur eingeteilt. Die Fuzzy-Werte drücken aus, wie stark ein Fall Mitglied einer bestimmten, vordefinierten Menge ist. Zur korrekten Kalibrierung müssen damit zuerst auf theoretischer Ebene die sogenannten Ankerpunkte bestimmt werden. Diese definieren, wann ein Fall volles Mitglied in einer Menge ist, wann er volles Nichtmitglied ist, und wann ein Fall genau in der Mitte zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft, auf dem sogenannten Indifferenzpunkt liegt (Schneider und Wagemann 2007: 179). Ich werde dies hier am Beispiel der Dimension der Koalitionsbeziehungen kurz erläutern. Wenn ein Fall ein vollständiges Mitglied in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen ist, wird dies durch den Fuzzy-Wert 1 ausgedrückt. Ist ein Fall vollständig ausserhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen anzusiedeln, so wird ihm der Wert 0 zugeordnet. Der Wert 0.5 ist der sogenannte Indifferenzpunkt, an welchem nicht bestimmt werden kann, ob eine Entscheidungsstruktur eher innerhalb oder ausserhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen anzusiedeln ist. Aufgrund dieser Ambiguität sollte die Verwendung dieses Wertes vermieden werden. Werte zwischen 0.5 und 1 bedeuten, dass ein Fall mehr innerhalb als ausserhalb der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen liegt und somit ein starkes Mitglied in dieser Menge ist. Für diese Fälle benutze ich die Werte 0.6 ("eher innerhalb der Menge") und 0.8 („grösstenteils innerhalb der Menge“). Demgegenüber bedeuten Werte zwischen 0.5 und 0, dass ein Fall mehr ausserhalb als innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen liegt. Hier werden die Werte 0.4 ("eher ausserhalb der Menge") und 0.2 („grösstenteils ausserhalb der Menge“) verwendet. Für Fuzzy-Mengen ist es nicht notwendig, dass Fälle für jeden der möglichen Fuzzy-Werte existieren. Somit ist es beispielsweise möglich, dass bezüglich einer bestimmten Menge kein Fall mit dem Wert 1 für volle Mitgliedschaft kodiert wird (Schneider und Wagemann 2007: 178).

4.4.2 Empirisches Vorgehen zur Rekonstruktion der Entscheidungsstrukturen

Koalitionen

Die Dimensionen der Typologie der Entscheidungsstrukturen basieren auf der Identifikation von Koalitionen. Diese Koalitionen bilden die grundsätzliche Einheit, auf der die Beschreibung der Entscheidungsstruktur aufbaut. Eine Koalition kann als Gruppe von Akteuren definiert werden, welche dieselben Präferenzen haben und zumindest indirekt

miteinander zusammenarbeiten ("advocacy circle", Knoke *et al.* 1996: 21). Dementsprechend werde ich die Koalitionen in zwei Schritten identifizieren. In einem ersten Schritt werden die Akteure aufgrund ihrer Konvergenzen und Divergenzen bezüglich des Geschäftes durch eine Blockmodellanalyse in verschiedene Positionen eingeteilt.⁵¹ In einem zweiten Schritt wird innerhalb einer jeweiligen Position jene Gruppe von Akteuren als Koalition identifiziert, in welcher alle Akteure indirekt zusammengearbeitet haben. Dabei handelt es sich um etablierte Vorgehensweisen für die empirische Identifikation von Koalitionen (Laumann und Knoke 1987, Knoke 1990, Knoke *et al.* 1996, Kriesi und Jegen 2001, Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005, Adam und Kriesi 2007, Ingold 2010).⁵²

Der erste Schritt basiert auf dem Konfliktnetzwerk. Die Akteure werden aufgrund der gegenseitigen Konvergenz und Divergenz ihrer Positionen durch eine Blockmodellanalyse zu sogenannten Positionen zusammengefasst. Die Repräsentation von Netzwerken als Blockmodelle verfolgt das Ziel, aufgrund gewisser Kriterien die Komplexität des Netzwerkes zu reduzieren und seine Struktur vereinfacht darzustellen (z.B. White *et al.* 1976, Knoke 1993). Im vorliegenden Fall soll dazu die Balance-Analyse, durchgeführt mit dem Programm PAJEK (Batagelj und Mrvar 1996), verwendet werden. Durch das wiederholte Rearrangieren der Akteursmatrix sucht dieses Vorgehen eine Einteilung der Akteure in Positionen, welche am ehesten einer vordefinierten Blockstruktur entspricht (Doreian *et al.* 2005, Nooy *et al.* 2005).⁵³ Das Ziel der Rearrangierung ist in diesem Falle, eine ideal ausbalancierte Blockstruktur zu erreichen, welche Akteure so zu Positionen aggregiert, dass innerhalb der Positionen nur positive oder neutrale und zwischen den Positionen nur negative oder neutrale Beziehungen bestehen (Doreian *et al.* 2005, Doreian 2008).⁵⁴ Da in der Realität kaum eine

⁵¹ Alternativ zu Netzwerkdaten werden für die Identifikation von Gruppen von Akteuren, welche bezüglich eines politischen Entscheidungsprozesses dieselben Präferenzen haben, Mediendaten (siehe z.B. Kriesi *et al.* 2008), Parteiprogramme (siehe z.B. Budge *et al.* 2001) oder Expertenurteile verwendet. Häufig sind solche Daten aber nur für politische Parteien und nicht für alle Akteure einer Entscheidungsstruktur verfügbar.

⁵² Der Aufbau der Entscheidungsstrukturen auf Koalitionen hat zur Folge, dass ich nur Akteure in die Analyse einschliesse, von welchen wir über aktive Daten verfügen, d.h. welche befragt wurden. Nur Akteure, welche über 50% Reputationsmacht erreichen und nicht befragt wurden, werden zusätzlich ins Netzwerk eingefügt (siehe oben).

⁵³ Dieses direkte Vorgehen wird auch als „generalized blockmodeling“ bezeichnet (siehe Doreian *et al.* 2005). Die Netzwerkdaten werden ohne vorherige Transformation rearrangiert, bis eine der optimalen Partition am nächsten stehende Partition gefunden wird. Zusätzlich existiert aber auch eine indirekte Methode zur Aufteilung der Akteure in Positionen. Diese berechnet zuerst aufgrund eines Ähnlichkeitsmasses (strukturelle Äquivalenz, Korrelation, etc.) eine Matrix, welche die Ähnlichkeit der Profile der Akteure ausdrückt. Aufgrund dieser Information über die Ähnlichkeit werden dann entweder die Akteure schrittweise aggregiert oder aber das Netzwerk wird schrittweise aufgeteilt. Am Ende bleiben zwei Blöcke übrig, welche jeweils die sich ähnlichsten Akteure enthalten.

⁵⁴ Das Kriterium der strukturellen Äquivalenz, welches häufig zur Blockmodellanalyse verwendet wird, strebt schlussendlich dieselbe Idealstruktur an, versucht diese aber auf einem etwas anderen Weg zu erreichen. Mit diesem Kriterium werden Akteure zusammengefasst, welche dieselbe oder eine ähnliche Struktur aufweisen. Damit ist es aber möglich, dass zwei Akteure nur aufgrund ihrer Beziehungen zu anderen Akteuren in einer

100

solche Idealstruktur auffindbar ist, wird die Abweichung davon mit einem Fehlerterm angegeben. Negative Beziehungen innerhalb der Positionen oder positive Beziehungen zwischen den Positionen stellen Beziehungen dar, welche nicht in die optimale Partition passen. Aufgrund der Anzahl dieser „Fehler“ kann ein Fehlerterm berechnet und so die optimal mögliche Partition bestimmt werden (Doreian und Mrvar 1996, 2009).⁵⁵ Dieser Fehlerterm besteht aus der Hälfte der Summe der idealerweise nicht erlaubten Beziehungen zwischen den Akteuren, wobei Abweichungen innerhalb und zwischen den Positionen dasselbe Gewicht erhalten. Je nachdem, in wie viele Positionen die Akteure aufgeteilt werden sollen, verändert sich dieser Fehlerterm. Dabei habe ich jeweils jene Lösung gewählt, welche den geringsten Fehlerterm aufweist. Dadurch wurden je nach Netzwerk 2-4 Positionen von Akteuren identifiziert, wobei es auch möglich ist, dass eine Position nur durch einen Akteur besetzt ist. Es handelt sich in diesem Fall um eine Einzel-Koalition, welche zwar kaum starken Einfluss auf das Geschäft hatte, aber dennoch in der Entscheidungsstruktur verbleiben soll.

Nun ist es aber nicht sinnvoll, sämtliche Akteure, welche sich aufgrund ihrer Konvergenzen und Divergenzen ähneln, zu einer Koalition zu zählen. Koalitionen definieren sich neben gemeinsamen Positionen auch dadurch, dass die Akteure zur Beeinflussung des Entscheidungsprozesses zusammenarbeiten. Für die empirische Identifikation der Koalitionen sollen daher in einem zweiten Schritt innerhalb der vorher identifizierten Positionen sämtliche Akteure zu einer Koalition gezählt werden, welche mindestens indirekt zusammengearbeitet haben. Innerhalb jedes Teilnetzwerkes, welches sich aus den Akteuren einer bestimmten Position zusammensetzt, werden jene Akteure berücksichtigt, welche miteinander ein Zusammenarbeitsnetzwerk bilden, so dass alle Mitglieder dieser Gruppe indirekt, das heisst via höchstens einen anderen Akteur, Kontakt zueinander haben. Dabei handelt es sich netzwerktechnisch gesprochen um 2-Cliquen im Netzwerk der bestätigten Zusammenarbeitsbeziehungen (siehe auch Adam und Kriesi 2007: 136). Die Teilnetzwerke wurden mit dem Programm UCINET (Borgatti *et al.* 2002) auf solche 2-Cliquen untersucht. Dabei ergibt sich das Problem, dass innerhalb einer Position teilweise mehrere, sich überschneidende Gruppen von Akteuren solche 2-Cliquen und damit mögliche Koalitionen

Struktur zusammengefasst werden, ohne dass die Beziehung zwischen den beiden Akteuren eine Rolle spielt. Dies mag für gewisse Anwendungen Sinn machen, im Rahmen dieser Arbeit scheint die Balance-Analyse jedoch die geeignetere Methode zu sein.

⁵⁵ Um durch die Rearrangierung der Akteure die optimale Partition zu erreichen, wird eine Kriteriumsfunktion minimiert. Das Programm PAJEK (Batagelj und Mrvar 1996) wendet eine lokale Optimierungsfunktion an, welche sukzessive eine Partition und ihre jeweiligen Nachbarn (die um einen Akteur veränderte Partition) vergleicht und mit der besseren weiterfährt (Doreian und Mrvar 1996: 153).

bilden. Um aus diesen Gruppen diejenige auszuwählen, welche am ehesten als Koalition angesehen werden kann, basiere ich mich auf deren innere Konvergenz und Zusammenarbeitsdichte sowie auf meine Fallkenntnisse. Auf diese Auswahl gehe ich jeweils bei der Beschreibung der Koalitionen im Rahmen der Fallstudien ein.⁵⁶ Die verschiedenen möglichen 2-Cliquen sind in Anhang 2 einzusehen.⁵⁷ Die innere Konvergenz und Zusammenarbeitsdichte sind ausschliesslich für die Identifikation der Koalitionen wichtig, da die Koalitionen die Grundeinheiten für die Beschreibung der Entscheidungsstrukturen sind, spielt deren „Innenleben“ aber später keine Rolle mehr.

Dimension der Machtverteilung

Die erste Dimension von Entscheidungsstrukturen ist jene der Machtverteilung. Diese Dimension unterscheidet zwischen Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht, in welchen sich zwei oder mehrere in etwa gleich starke Koalitionen gegenüberstehen, und Entscheidungsstrukturen mit einer dominanten Koalition.

In der Literatur wurde bisweilen bezweifelt, ob Macht überhaupt auf sinnvolle Art und Weise messbar ist (siehe z.B. Dahl 1957). Da Macht selber verschiedene Aspekte hat, sei für den Forscher höchstens ein Teil davon mess- und erkennbar, während andere Teile, wie zum Beispiel die Macht zu entscheiden, über was überhaupt entschieden wird, versteckt bleiben (Bachrach und Baratz 1962). Nye (1990: 25, zitiert in Vögeli 2007) drückt dieses Problem folgendermassen aus:

„Power, like love, is easier to experience than to define or measure“.

⁵⁶ Doreian (2008) schlägt zur Blockmodellanalyse von Netzwerken basierend auf mehreren Informationen ein Vorgehen vor, welches die Netzwerkinformationen in einem ersten Schritt zu einem einzigen Indikator zusammenfasst und dann in einem zweiten Schritt aufgrund dieses Indikators nach einem Blockmodell sucht. Auch Knoke *et al.* (1996) scheinen ähnlich vorzugehen, wobei ihre genaue Methode bezüglich der Identifikation der Koalitionen im Dunkeln bleibt. Ich habe mich im Rahmen dieser Arbeit für ein Vorgehen in zwei Schritten, das heisst einer getrennten Analyse der Konflikt- und Zusammenarbeitsstruktur entschieden, weil dies transparenter und nachvollziehbarer ist.

⁵⁷ Bezüglich der inneren Konvergenz und der Zusammenarbeitsdichte der möglichen Koalitionen – und auch bezüglich der weiter unten beschriebenen Operationalisierung der Zusammenarbeits- und Konfliktstruktur – gilt es noch zu erwähnen, dass der Vergleich von Netzwerkichten zwischen Netzwerken verschiedener Grösse nicht unproblematisch ist (Faust und Skvoretz 2002). Es ist in grösseren Netzwerken – z.B. in einer Koalition mit 10 Akteuren – für die darin enthaltenen Akteure schwieriger, eine grosse Dichte zu erreichen, weil dies mit zunehmender Netzwerkgrösse pro Akteur eine immer grössere Anzahl von Beziehungen zu den anderen Akteuren verlangt. Zugleich dürfte dieser Umstand aber der Realität der Formierung von Koalitionen entsprechen (siehe Kapitel 2). Im Vergleich zu einer Koalition mit einer beschränkten Anzahl von Akteuren ist es für politische Akteure ungleich schwieriger und arbeitsintensiver, eine Koalition mit einer grossen Anzahl von Akteuren zusammenzuhalten. Dies ist der Preis, welcher für eine grosse und damit tendentiell einflussreichere Koalition zu bezahlen ist. Die Netzwerkichten können daher in dieser Arbeit durchaus verglichen werden, auch wenn sie nicht als absolute Werte gelten sollen und jeweils auch substantielles Fallwissen hinzugezogen werden soll.

Macht ist im Rahmen dieser Arbeit nicht als fixes Attribut eines Akteurs zu verstehen, sondern hängt immer von der spezifischen Situation oder der spezifischen Interaktion mit anderen Akteuren ab (Knoke 1990). Daher kann ein Akteur in einem Entscheidungsprozess sehr einflussreich, in einem anderen Prozess aber fast bedeutungslos sein (siehe auch Knoke *et al.* 1996: 17ff., 190).

In empirischen Anwendungen wird die Macht von politischen Akteuren oft mit Hilfe der Reputationsmethode gemessen (siehe z.B. Kriesi 1980, Sciarini 1994, Knoke *et al.* 1996, Fischer *et al.* 2003, Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005, Kriesi *et al.* 2006a).⁵⁸ Die Reputationsmacht wird direkt aus der gegenseitigen Zuschreibung von Einfluss abgeleitet (Knoke *et al.* 1996: 189). Dabei beurteilen alle Interviewpartner, welcher Akteur wie viel Einfluss hat.⁵⁹ Die Methode, die Macht einzelner Akteure durch die Befragung der anderen Akteure zu bestimmen, basiert auf der Überlegung, dass die in der Entscheidungsstruktur involvierten Akteure in ihrer Gesamtheit die beste Kenntniss darüber haben, welcher Akteur wie viel Macht hat. Es handelt sich somit um eine „subjektive“ Einschätzung, welche jedoch dadurch „objektiviert“ wird, dass von allen Urteilen der Interviewpartner jeweils der Durchschnitt berechnet wird.⁶⁰ Ein grosser Vorteil dieses Ansatzes ist, dass dadurch ein Maximum an „versteckter“ Macht (Bachrach und Baratz 1962) an die Oberfläche gebracht werden kann. So können schwierig messbare Elemente wie beispielsweise die potentielle Referendumsmacht eines Akteurs oder seine Kapazität, gewisse Themen auf die Agenda zu setzen und die Diskussion anderer Themen zu verhindern, ins Urteil einfließen (Fischer 2005). Das Reputationsmass ist realitätsnah, allumfassend und gibt Auskunft über die Macht der Akteure, worauf auch immer diese beruht. Die Kehrseite der Medaille ist aber genau, dass nicht klar ist, wieso ein gewisser Akteur als mächtig angesehen wird. Es kann nicht bestimmt werden, ob sich ein Akteur durch seine Ressourcen, seine institutionelle Position, seine

⁵⁸ Eine andere Möglichkeit zur Bestimmung der Macht von Akteuren, welche in der entsprechenden Literatur gerne verwendet wird, ist die Netzwerkzentralität. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine strukturell zentrale Position ("structural embeddedness", Granovetter 1985) im Netzwerk der Zusammenarbeit oder des Informations- oder Ressourcenaustausches und die damit einhergehende Kontrollmöglichkeit einem Akteur im Netzwerk Macht verleihen kann. Die theoretisch postulierte Verbindung zwischen Zentralität und Macht wurde jedoch aus verschiedenen Gründen kritisiert und für gewisse Netzwerke empirisch widerlegt (z.B. Cook *et al.* 1983). Zum Beispiel können viele Beziehungen – und vor allem deren Aufrechterhalten – für einen Akteur auch Kosten und Arbeit und somit allenfalls einen Machtverlust verursachen. Auch ist ein solcher Akteur weniger autonom, weil er potentiellen Einflüssen anderer Akteure ausgesetzt ist. Das grösste Problem ist jedoch, dass Zentralität im Netzwerk nur einer von verschiedenen Faktoren ist, welcher einem Akteur Einfluss verleiht. Andere Faktoren, welche einen Akteur mächtig sein lassen, sind beispielsweise seine finanziellen oder personellen Ressourcen, seine institutionellen Befugnisse oder seine Präsenz in der medialen Öffentlichkeit.

⁵⁹ Die Begriffe „Einfluss“ oder „einflussreich“ werden in dieser Arbeit gleichbedeutend mit „Macht“ oder „mächtig“ verwendet.

⁶⁰ Siehe Knoke (1998) für eine kritische Diskussion über die Kapazität von Akteuren, die Macht anderer Akteure einzuschätzen.

strategische Position im Informationsnetzwerk, durch sein geschicktes Koalitionsverhalten oder eher durch seine Präsenz in der Öffentlichkeit eine Machtposition erarbeitet hat. Im Zusammenhang dieser Arbeit ist dieser Nachteil aber vernachlässigbar, da nicht nach den Gründen für die Macht einzelner Akteure gefragt wird.

Mit der Information über die sehr einflussreichen Akteure und über die drei einflussreichsten Akteure pro Entscheidungsstruktur verfüge ich über zwei Hinweise auf die Macht der Akteure. Diese beiden Informationen werde ich im Rahmen dieser Analyse zusammennehmen, wobei die Beurteilung eines Akteurs als „einflussreich“ diesem einen Punkt verleiht, während die Beurteilung eines Akteurs als „einer der drei wichtigsten Akteure“ diesem zwei Punkte gibt. Aus dem Durchschnitt aller Beurteilungen ergibt sich dann die Macht des Akteurs.⁶¹

Anschliessend muss die Macht der Akteure einer Koalition aggregiert werden, um die Machtverteilung zwischen den Koalition bestimmen zu können. Dies geschieht durch die Kombination zweier Masse. Einerseits wird die durchschnittliche Macht der Akteure einer Koalition berechnet. Andererseits wird die Summe der Macht aller Akteure einer Koalition als Anteil an der Gesamtsumme der Reputation aller Akteure in den Koalitionen berechnet. Beide Masse reagieren relativ sensibel auf die Anzahl Akteure, welche sich in einer Koalition befinden, verzerren aber das Bild in jeweils entgegengesetzter Richtung. Wird der Durchschnitt einer Koalition genommen, so haben weniger einflussreiche Akteure einen starken Einfluss auf den Durchschnittswert einer Koalition, welche ansonsten aus sehr mächtigen Akteuren besteht. Wird der Anteil einer Koalition an der Gesamtsumme der Macht berechnet, so hat möglicherweise eine Koalition, welche aus sehr vielen, aber nur beschränkt mächtigen Akteuren besteht, den höheren Wert als eine Koalition, welche aus wenigen, aber sehr mächtigen Akteuren besteht. Mit anderen Worten wird die Macht einer Koalition, welche eine grosse Anzahl Akteure mit geringer Macht beinhaltet durch das Durchschnittsmass unterschätzt, während sie durch das Summenanteils-mass überschätzt wird. Während sich gewisse Autoren für das Durchschnittsmass (Knoke *et al.* 1996, Kriesi und Jegen 2001, Ingold 2010) und andere für das Summen(anteils)mass (Fischer 2005) entschieden haben, werde ich in dieser Arbeit den Durchschnitt der beiden Masse berechnen, um diese potentiellen Verzerrungen so gut wie möglich zu neutralisieren.

⁶¹ Ein Akteur kann also durchschnittlich maximal den Wert 2 erhalten. Die Werte der anderen Akteure in der Entscheidungsstruktur wurden nicht mit dem jeweiligen Maximum standardisiert. Dies ist insofern für den Vergleich zwischen den Entscheidungsstrukturen nicht nötig, als dass schlussendlich nur die relative Macht der Koalitionen zwischen den Entscheidungsstrukturen verglichen wird, womit die absoluten Durchschnittswerte der Akteure keine direkte Rolle mehr spielen.

Die Kriterien für die Kalibrierung sind folgende. Die Macht ist vollständig zwischen zwei oder mehreren Koalitionen verteilt, wenn diese Koalitionen jeweils gleich viel Einfluss auf das Geschäft haben. Bei zwei Koalitionen haben bei vollständiger Machtverteilung beide Koalitionen mehr oder weniger 50% des Einflusses, wenn es sich um drei Koalitionen handelt, haben diese jeweils ungefähr 33% des Einflusses (und so weiter). Ein solcher Fall ist ein vollständiges Nicht-Mitglied in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit einer dominanten Koalition. Er bekommt den Fuzzy-Wert 0. Gibt es in der Entscheidungsstruktur hingegen nur eine einzige Koalition oder hat eine Koalition 90% oder mehr des Einflusses, so handelt es sich um eine Entscheidungsstruktur mit einer dominanten Koalition. Dem Fall wird in einer solchen Situation der Fuzzy-Wert 1 zugeschrieben. Der Indifferenzpunkt von 0.5 ist durch Fälle gegeben, in welchen eine Koalition klar mächtiger ist als andere Koalitionen, diese mächtigste Koalition aber nur ungefähr 50% des Einflusses auf sich vereinen kann. Eine Tabelle in Anhang 3 bietet eine Übersicht über die Machtverteilung in den 11 Fällen und die entsprechenden Fuzzy-Werte.

Dimension der Koalitionsbeziehungen

Die zweite Dimension der Typologie der Entscheidungsstrukturen ist jene der Koalitionsbeziehungen. Einerseits können die Koalitionen konfliktuelle Beziehungen unterhalten. In diesem Fall sind ihre inhaltlichen Positionen weit voneinander entfernt und es kommt zu keiner Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen.⁶² Im Falle von konsensuellen Koalitionsbeziehungen unterscheiden sich die inhaltlichen Positionen der Akteure nur schwach und es besteht eine gewisse Zusammenarbeit. Zur Beurteilung der Koalitionsbeziehungen sind demnach die zwei Elemente des Konflikts und der Zusammenarbeit wichtig. Der Konflikt wird durch den Durchschnittswert der Konvergenz/Divergenz-Beziehungen zwischen den Koalitionen ausgedrückt. Dieser kann theoretisch den Minimalwert -1 annehmen, wenn jeder Akteur in der einen Koalition zu jedem Akteur in der anderen Koalition divergente Beziehungen hat. Der Maximalwert 1 würde dann erreicht, wenn alle Akteure zwischen den Koalitionen konvergente Beziehungen aufweisen. Positive durchschnittliche Konfliktwerte zwischen zwei Koalitionen, das heisst

⁶² Ein starker Konflikt zwischen einer dominanten Koalition und einer Minderheitskoalition wird als gleichwertig eingestuft wie ein starker Konflikt zwischen zwei gleich starken Koalitionen, da die Koalitionen und nicht die Akteure die Grundeinheiten in der Entscheidungsstruktur sind. Auch wenn sich diese beiden Situationen bezüglich des Gesamtkonfliktes zwischen allen Akteuren im Netzwerk unterscheiden, so ist doch der Konflikt zwischen den Koalitionen derselbe. Die Stärke der Koalitionen, beziehungsweise die Machtverteilung zwischen ihnen, wird auf der Dimension der Macht beurteilt und soll nicht ins Urteil über den Konflikt einfließen.

Werte zwischen 0 und 1, kommen allerdings selten vor, da dies durch die Operationalisierung der Koalitionen verhindert wird. Die Zusammenarbeit wird durch den Durchschnittswert der Zusammenarbeit zwischen den sich gegenüberstehenden Koalitionen ausgedrückt. Das empirisch beobachtete Maximum beträgt 0.27 (Fernmeldegesetz), was bedeutet, dass 27% der möglichen Zusammenarbeitsbeziehungen zwischen den Koalitionen in Wirklichkeit bestehen.⁶³ Werte über der Hälfte dieses Maximalwertes (0.14) drücken überdurchschnittliche Zusammenarbeit aus, Werte darunter stehen für unterdurchschnittliche Zusammenarbeit.

Nun sollen die Konfliktwerte und die Zusammenarbeitswerte so kombiniert werden, dass der Konfliktwert bei überdurchschnittlicher Zusammenarbeit vermindert wird – das heisst der Fall kommt näher am extrem der konsensuellen Koalitionsbeziehungen zu liegen – und bei unterdurchschnittlicher Zusammenarbeit erhöht wird – das heisst der Fall rückt näher zum Extrem der konfliktuellen Koalitionsbeziehungen. Eine negative Differenz des Zusammenarbeitswerts zum Durchschnittswert von 0.14 wird also vom Konfliktwert abgezogen, während eine positive Differenz mit dem Konfliktwert addiert wird. Daraus entsteht der Beziehungswert. Tabelle A.3.2 im Anhang 3 bietet eine Übersicht über die Konflikt-, Zusammenarbeits- und Beziehungswerte für die 11 Fälle.

Der aus dem Konfliktwert und dem Zusammenarbeitswert berechnete Beziehungswert beträgt minimal -0.60 (Ausländergesetz) und maximal 0.10 (Zinsbesteuerung). Damit diese Werte auf einer Skala von 0 bis 1 zu liegen kommen, welche Fuzzy-Werte ausdrücken können, werden sämtliche Werte um 0.2 vermindert und mit -1 multipliziert. Der Maximalwert beträgt somit -0.80 (Ausländergesetz), der Minimalwert 0.10 (Zinsbesteuerung). Diese Werte können nun auf die nächstliegenden Fuzzy-Werte gerundet werden. Ein Fuzzy-Wert von 0 steht für eine Entscheidungsstruktur, welche vollständig ausserhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen liegt. Der Fuzzy-Wert 1 drückt vollständige Mitgliedschaft in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen aus. Der Indifferenzwert beträgt 0.5. In Anhang 3 (Tabelle A.3.3) ist eine Übersicht über die Beziehungswerte und die dazugehörenden Fuzzy-Werte für die 11 Fälle zu finden.

⁶³ In Anbetracht dessen, dass es sich um Zusammenarbeit zwischen Koalitionen handelt, welche nicht dieselben Präferenzen verteidigen, ist dieser Wert bereits als beachtliche Zusammenarbeit zu betrachten. Diesbezüglich ist auch nochmals zu bemerken, dass es sich beim Zusammenarbeitsnetzwerk um bestätigte Zusammenarbeitsbeziehungen handelt. Da dabei beide Akteure eine Zusammenarbeit angegeben haben müssen, ist eine hohe Dichte relativ schwierig zu erreichen.

4.4.3 Kalibrierung der Bedingungen

Die Fälle müssen nicht nur bezüglich der Ergebnisse, sondern auch bezüglich der verschiedenen Bedingungen kalibriert werden. In der Folge gehe ich auf die verschiedenen Indikatoren und Kriterien ein, welche helfen, den Fällen die entsprechenden Fuzzy-Werte zuzuordnen. Dazu wurden vor allem Informationen aus der Literatur, aus offiziellen Dokumenten sowie aus den Interviews verwendet.

Föderalismus

Um einzuschätzen, inwiefern in einem Politikbereich die Institution des Föderalismus eine Rolle spielt, werden zwei Arten von Informationen verwendet. Erstens wird mit Hilfe der politikwissenschaftlichen Literatur bestimmt, wie die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen im entsprechenden Politikbereich aufgeteilt sind (z.B. Linder 2005, Vatter 2006a). Zweitens werde ich für jedes Geschäft noch zusätzlich einzeln beurteilen, ob die Kantone allenfalls stärker oder weniger stark betroffen sind, als dies aufgrund der Kompetenzaufteilung im entsprechenden Politikbereich erwartet werden könnte.

Vollständig föderalistische Geschäfte sind jene, bei denen der Bund und die Kantone gemeinsam für den entsprechenden Bereich zuständig sind und das gesamte Geschäft diese respektiven Zuständigkeiten und Beziehungen betrifft und regelt. Dabei kann es sich sowohl um Gesetzgebungskompetenzen oder um Ausführungskompetenzen als auch um einen Transfer dieser Kompetenzen von Bund zu Kantonen oder in die umgekehrte Richtung handeln. Ein solches Geschäft ist ein vollständiges Mitglied in der Menge der föderalistischen Entscheidungsstrukturen und bekommt den Wert 1. Geschäfte, in welchen sämtliche Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenzen dem Bund zugeschrieben werden und welche die Kantone überhaupt nicht betreffen, werden als vollständig nicht-föderalistische Entscheidungsprozesse definiert. Sie bekommen den Wert 0. Der Indifferenzpunkt 0.5, bei welchem nicht mit Sicherheit bestimmt werden kann, ob das Geschäft eher innerhalb oder ausserhalb der föderalistischen Entscheidungsprozesse liegt, soll wenn möglich nicht vergeben werden. Dabei handelt es sich um Geschäfte, bei welchem die föderalistische Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen durch genau die Hälfte der Bestimmungen im Geschäft stark betroffen ist, durch die andere Hälfte der Bestimmungen aber überhaupt nicht touchiert wird. Sobald die föderalistische oder die nicht-föderalistische Komponente aber überwiegt, sollen die Geschäfte den jeweiligen Mengen zugeschrieben werden. Eine Tabelle in Anhang 3 bietet eine Übersicht über die Kalibrierungskriterien, die Fälle und die entsprechenden Fuzzy-Werte.

Europäisierung

Der Grad an Europäisierung eines Falles wird hauptsächlich durch fundierte Fallkenntnis bestimmt. Eine erste, einfache Unterscheidung zwischen europäisierten und nicht-europäisierten Fällen kann aufgrund der Art des Geschäfts gemacht werden. Liegt dem Geschäft ein internationaler Vertrag mit der EU zu Grunde, handelt es sich um ein europäisiertes Geschäft. Ist kein internationaler Vertrag vorhanden, kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass es sich um ein innenpolitisches Geschäft handelt. Dies ist im Rahmen dieser Untersuchung insofern die wichtigste Unterscheidung, als dass Geschäfte, welche einen internationalen Vertrag beinhalten, die Institutionen und den Ablauf des Entscheidungsprozesses aufgrund der speziellen Stellung der internationalen Verhandlungen und der darin involvierten federführenden staatlichen Akteure verändern. Nun muss diese grundsätzliche Einteilung trotzdem noch etwas nuanciert werden. Erstens gibt es Geschäfte, welche zwar nicht formell auf einem internationalen Vertrag basieren, aber bei denen bezüglich des Inhalts doch gewisse international vorgegebene Sachzwänge bestehen. Dies ist bei der sogenannten indirekten Europäisierung der Fall, wo durch den autonomen Nachvollzug Regelungen aus der EU auch ohne internationalen Vertrag übernommen werden. Solche Geschäfte können nicht als vollständig innenpolitisch angesehen werden, auch wenn die Auswirkungen auf die Institutionen des Entscheidungsprozesses lange nicht so stark sind wie bei der direkten Europäisierung. Solch international vorgegebene Sachzwänge werden meist formell deklariert und sind deshalb aus Dokumenten wie der Botschaft des Bundesrates ersichtlich. Zweitens kann es natürlich immer sein, dass ein grundsätzlich vom europäischen Kontext unabhängiges Geschäft eine gewisse Komponente beinhaltet, welche eben doch von letzterem abhängt. Genauso ist es bei europäisierten Fällen möglich, dass gewisse Teile des Geschäfts nichts mit dem internationalen Umfeld zu tun haben, was bei der Kalibrierung entsprechend berücksichtigt werden soll. Aufgrund der Studie von Dokumenten über den Inhalt und die Vorgeschichte des Geschäfts kann eingeschätzt werden, inwiefern es sich um ein europäisiertes Geschäft handelt. Zusätzlich verfüge ich über eine Experteneinschätzung über den Europäisierungsgrad der 11 Fälle. Im Rahmen der Expertenbefragung über die Wichtigkeit der Geschäfte, welche der Auswahl der 11 in dieser Arbeit untersuchten Fälle zugrunde liegt, gaben die Experten der Schweizer Politik auch eine Einschätzung darüber ab, inwiefern das Geschäft ihrer Meinung nach internationalisiert ist. Konkret wurden sie aufgefordert einzuschätzen, ob der interne Handlungsspielraum der Schweiz bezüglich der Ausarbeitung der Vorlage gross war oder ob der Handlungsspielraum direkt oder indirekt durch das internationale Umfeld beeinträchtigt war. Die durchschnittliche Einschätzung der

Experten auf einer Skala von 1 (niedriger Internationalisierungsgrad) bis 5 (hoher Internationalisierungsgrad) wird für jeden Fall angegeben und fließt ebenfalls in die Beurteilung über die Mitgliedschaft eines Falles in der Menge der europäisierten Vorlagen ein. Geschäfte, welche ausschliesslich einen internationalen Vertrag behandeln, sind vollständige Mitglieder in der Menge der europäisierten Entscheidungsprozesse und bekommen den Fuzzy-Wert 1. Wenn es sich bei der Vorlage ausschliesslich um innenpolitische Bestimmungen handelt, so ist der Entscheidungsprozess mit dem Fuzzy-Wert 0 vollständiges Nicht-Mitglied in den europäisierten Fällen. Aufgrund von Elementen, welche von diesen Idealen abweichen, wird dann beurteilt, inwiefern Fälle Teilmitgliedschaften in der Menge der europäisierten Fälle aufweisen. Der Indifferenzpunkt 0.5 ist durch Geschäfte definiert, von denen genau die Hälfte der Bestimmungen vom internationalen Umfeld bestimmt sind, während die andere Hälfte rein innenpolitische Bestimmungen betrifft. Geschäfte, welche indirekt europäisiert sind, werden als eher innenpolitische Geschäfte angesehen (0.4), da das internationale Umfeld keinen unmittelbaren Einfluss auf den Ablauf und keinen unverhandelbaren Einfluss auf den Inhalt des Geschäfts hat. Eine Übersicht über die Kalibrierungskriterien, die Einteilung der 11 Fälle und die entsprechenden Fuzzy-Werte befindet sich in Anhang 3.

Politiktyp

Den Politiktyp eines Geschäfts bestimme ich durch eine Analyse von Dokumenten, welche über die im Geschäft vorgesehenen Massnahmen Aufschluss geben. Von der Rekonstruktion der 11 Geschäfte als Vorbereitung der Interviews verfüge ich pro Geschäft jeweils über eine Liste der wichtigsten und umstrittensten inhaltlichen Punkte. Von diesen Punkten ausgehend kann beurteilt werden, welcher Politiktyp durch ein Geschäft vorgesehen ist. Direkte Zwangsanwendung in redistributiven oder regulativen Geschäften sieht unmittelbar gültige Verpflichtungen und Sanktionen für betroffene Akteure vor, während indirekte Zwangsanwendung in konstitutiven oder distributiven Geschäften keine Verpflichtungen oder Sanktionen mit sich bringt, sondern nur Kompetenzen oder Privilegien an Akteure verteilt.

Aufgrund der Kritik an der praktischen Anwendbarkeit der Typologie der Politiktypen haben Spitzer (1983) und Lowi (1985) selber Kriterien formuliert, welche die Einteilung von politischen Massnahmen in die vier Politiktypen vereinfachen soll. Ich fasse hier die wichtigsten Kriterien zusammen. Massnahmen, welche eine Umverteilung von Ressourcen zwischen klar definierten Gesellschaftsgruppen definieren, sind als redistributiv anzusehen. Auch sind sämtliche steuerlichen Massnahmen redistributiv, ausser wenn die Steuer einen

spezifischen regulativen Zweck hat. Wird gewissen Akteuren etwas verboten oder werden sie zu etwas verpflichtet, so handelt es sich um eine regulative Massnahme. Die Zwangsanwendung ist in diesen Fällen direkt, weil klar identifizierbare Gesellschaftsgruppen oder einzelne Akteure direkt unter der Massnahme leiden. Distributive Geschäfte können ebenfalls klar identifizierbaren Gesellschaftsgruppen zu Gute kommen, die Ressourcen für die Massnahme werden aber keinen klar identifizierbaren Gesellschaftsgruppen oder Akteuren direkt entnommen, sondern stammen aus dem allgemeinen Staatsbudget. Daher ist die Zwangsanwendung in solchen Fällen nur indirekt. Ebenfalls indirekt ist die Zwangsanwendung im Falle von konstitutiven Massnahmen, weil diese den öffentlichen Bereich regeln. Dies kann passieren, indem sie eine administrative Einheit ins Leben rufen, ihnen Macht und Kompetenzen zuweisen oder die Beziehungen zwischen mehreren staatlichen Stellen regeln. Falls ein Geschäft aber ein politisches Massnahmenprogramm definiert und bezüglich eines konkreten Themas einem staatlichen Akteur Kompetenzen zuschreibt, wird das Geschäft aufgrund seines substantiellen Inhalts beurteilt. Budgetmassnahmen sind, sofern es sich nicht um einen spezifischen Politikbereich handelt, ebenfalls als konstitutiv zu bewerten. Spitzer (1983) zählt auch die Aussenpolitik zu den konstitutiven Massnahmen. Dies wäre damit zu begründen, dass in diesem Fall in erster Linie die Beziehung zwischen zwei oder mehreren Staaten geregelt wird und somit grundsätzlich der öffentliche Bereich betroffen ist. Internationale Verträge können aber, genau wie interne Massnahmen, nicht-staatliche Akteure durch direkte Zwangsanwendung betreffen. Daher werde ich im Rahmen dieser Untersuchung auch diese Massnahmen aufgrund ihres substantiellen Inhalts beurteilen.

Durch die Anwendung eines Kontinuums zwischen redistributiven und regulativen Geschäften einerseits und konstitutiven und distributiven Geschäften andererseits trägt diese Arbeit der Möglichkeit Rechnung, dass ein Geschäft Elemente aufweist, welche verschiedenen Politiktypen zuzuweisen sind. Sind die vorgesehenen Massnahmen eines Geschäfts ausschliesslich redistributiv oder regulativ, so ist der Fall vollständiges Mitglied in der Menge der entsprechenden Geschäfte und bekommt den Wert 1. Sobald ein solches Geschäft aber zusätzlich Elemente eines konstitutiven oder distributiven Geschäftes beinhaltet, wird dieser Wert vermindert, so dass der Fall näher beim Idealtyp der Geschäfte mit nur indirekter Zwangsanwendung zu liegen kommt. Der Indifferenzpunkt 0.5 ist durch Geschäfte gegeben, in welchen genau die Hälfte der Bestimmungen direkte Zwangsanwendung, die andere Hälfte nur indirekte Zwangsanwendung vorsehen. Sieht ein Geschäft ausschliesslich konstitutive oder distributive Massnahmen vor, so wird ihm der

Fuzzy-Wert 0 zugeschrieben. Eine Tabelle in Anhang 3 führt die Kriterien auf und zeigt die entsprechende Kalibrierung der 11 Fälle.

Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Die vorparlamentarische Phase im politischen Entscheidungsprozess der Schweiz besteht einerseits aus verwaltungsinternen, andererseits aus konsultativen Phasen. Erstere sind geschlossene Etappen, zu denen nicht-staatliche Akteure zumindest formell keinen Zugang haben. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Erarbeitung eines Vorentwurfs innerhalb der Verwaltung oder um internationale Verhandlungen. Zu diesen Etappen haben nur Akteure des Bundes, das heisst das federführende Amt sowie allenfalls andere interessierte Bundesstellen, Zugang. Konsultative Phasen hingegen haben das explizite Ziel, externe, nicht-staatliche Akteure zum Entscheidungsprozess zuzulassen, deren Standpunkte in das Projekt einfließen zu lassen und so die Vorlage für die wichtigsten nicht-staatlichen Akteure akzeptabel zu gestalten. Es handelt sich dabei um Einflusspunkte, nicht aber um Vetopunkte für diese externen Akteure (Kriesi 1980, Fischer 2005).⁶⁴ Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass es sich bei den zu diesen konsultativen Etappen der vorparlamentarischen Phase zugelassenen Akteuren nicht nur um Interessengruppen handeln kann. Auch wenn in der klassischen Vorstellung des politischen Entscheidungsprozesses in der Schweizer Politik die vorparlamentarische Phase vor allem eine Arena zur Konzertation zwischen den Sozialpartnern oder anderen Interessengruppen darstellt, zeigt die Rekonstruktion der 11 in dieser Arbeit untersuchten Entscheidungsprozesse, dass sich durchaus auch parlamentarische Kommissionen, politische Parteien oder Vertreter der Kantone an den Vorbereitungen eines Geschäftes während der vorparlamentarischen Phase beteiligen. Die vorparlamentarische Phase definiert sich somit weniger aufgrund der daran beteiligten Akteure, sondern aufgrund ihrer Funktion, welches das Vorbereiten eines Gesetzestextes und einer dazugehörenden Botschaft an das Parlament ist.

Die Beurteilung der Offenheit der vorparlamentarischen Phase basiert auf der chronologischen Rekonstruktion des Entscheidungsprozesses. Die verschiedenen Etappen in den jeweiligen Chronologien wurden in die oben definierten zwei Kategorien eingeteilt. So kann beurteilt werden, wie viele grundsätzlich offene Konsultativetappen wie vielen grundsätzlich geschlossenen inneradministrativen Etappen gegenüberstehen. Nun ist aber die Angabe über die formelle Offenheit des Prozesses durch die Gegenüberstellung von konsultativen und inneradministrativen Phasen mit Vorsicht zu geniessen. Ein Prozess kann

⁶⁴ Zu den Vetopunkten zählt das Parlamentsplenum und das Referendum. Siehe dazu Fischer (2005: 29, 118).

zwar formell sehr offen sein, solange aber aus irgendwelchen Gründen nur eine beschränkte Anzahl externer Akteure an den konsultativen Etappen teilnehmen, verfehlt diese formelle Offenheit ihre Wirkung. Eine Konsultativphase kann nämlich auch als solche definiert sein, obwohl es der Verwaltung nur darum ging, sich mit einem einzelnen externen Akteur, dies aber in offizieller Art und Weise, zu besprechen. Im Gegenteil dazu kann ein Prozess formell eher geschlossen sein, und trotzdem haben externe Akteure während den inneradministrativen Phasen einen relativ starken, informellen Zugang zu den Entscheidungsträgern. Neben der Beachtung der formellen Struktur des Prozesses, welcher grob über die Zugangsmöglichkeiten Aufschluss gibt, muss daher beurteilt werden, wie stark der Zugang der Akteure zu den Etappen der vorparlamentarischen Phase wirklich war.

Für die Beurteilung der formellen Offenheit berechne ich den Anteil der konsultativen Etappen an der Gesamtheit der Etappen der vorparlamentarischen Phase. Dies ergibt einen Wert zwischen 0 und 1. Für die Beurteilung der realen Offenheit werde ich auf die Angaben der Akteure aus den Interviews zurückgreifen. Die Akteure haben aufgrund einer chronologischen Rekonstruktion des Prozesses angegeben, bei welchen Etappen der vorparlamentarischen Phase sie in irgendeiner Form beteiligt waren.⁶⁵ Ich verfüge somit über Angaben, welcher Anteil der befragten externen Akteure sich an den verschiedenen Etappen beteiligen konnte. Der Indikator für reale Offenheit besteht aus dem prozentualen Anteil aller befragten externen Akteure, welche an der vorparlamentarischen Phase teilgenommen haben. Auch dieser Wert variiert zwischen 0 und 1. Um beide Informationen gleichmässig zu berücksichtigen, berechne ich anschliessend den Durchschnittswert der Werte für die formelle und für die reale Offenheit. Auch dieser Wert variiert zwischen 0 und 1, wobei die Extremwerte kaum erreicht werden, da keine vorparlamentarische Phase nur aus konsultativen oder nur aus inneradministrativen Etappen besteht beziehungsweise nie alle oder überhaupt keine Akteure Zugang zu allen Etappen haben. Daher soll bereits ein Wert von 0.7 ausreichen, damit der Fall vollständiges Mitglied in der Menge der Fälle mit offener vorparlamentarischer Phase ist und den Fuzzy-Wert 1 bekommt. Bei einem Durchschnittswert von 0.3 liegt ein Fall vollständig ausserhalb der Menge der Fälle mit offener vorparlamentarischer Phase und bekommt den Fuzzy-Wert 0. Der Indifferenzpunkt ist bei einem Durchschnittswert von 0.5 gegeben. Eine Übersicht über die Durchschnittswerte für die formelle und reale Offenheit der vorparlamentarischen Phase, die Position der Fälle und deren Fuzzy-Werte findet sich in Anhang 3.

⁶⁵ Die genaue Frage lautete wie folgt: „Wir haben hier eine Liste mit den wichtigsten Etappen des Prozesses zusammengestellt. Als erstes möchte ich Sie bitten, mir anzugeben, wo ihre Organisation überall mitgewirkt hat.“

4.5 Synthese

In diesem Kapitel habe ich die methodologische Vorgehensweise und das Datenmaterial, auf welchem die Analyse aufbaut, präsentiert. In einem ersten Schritt der Arbeit stütze ich mich auf soziale Netzwerkdaten und Indikatoren der sozialen Netzwerkanalyse (SNA), um die 11 verschiedenen Entscheidungsstrukturen zu beschreiben. In einem zweiten Schritt der Arbeit werde ich die 11 Entscheidungsstrukturen dann mit Hilfe einer Qualitativ Komparativen Analyse (QCA) vergleichen und so Kombinationen von Bedingungen, welche zu gewissen Entscheidungsstrukturen führen, identifizieren. Beide Methoden ergänzen sich insofern, als dass die SNA ein Mittel zur systematischen Fallbeschreibung, welche für eine QCA vorausgesetzt wird, darstellt. QCA wiederum erlaubt es, die Beschreibung der Entscheidungsstrukturen durch ein kausales Element zu bereichern. Bei den 11 Fällen, welche in dieser Arbeit verglichen werden, handelt es sich um die 11 wichtigsten Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik zwischen 2001 und 2006. Die Fälle sind aber nicht nur aufgrund ihrer Wichtigkeit relevant, sondern decken auch die verschiedenen Politikbereiche ziemlich komplett ab und bilden somit eine hervorragende Basis für die Analyse der Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik. Ausserdem verfüge ich durch die beinahe 250 Interviews, welche mit individuellen Vertretern der an den Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure durchgeführt wurden, über erstklassige und äusserst detaillierte Daten über die 11 Fälle. Die Verwendung dieser Daten für die Kalibrierung der Fälle wurde im letzten Teil dieses Kapitels beschrieben, welcher die Basis für die in Kapitel 5 folgende Beschreibung der 11 Fälle darstellt.

5. Die 11 Fälle

5.1 Einführung

In diesem Kapitel präsentiere ich die 11 wichtigsten Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik zwischen 2001 und 2006. Ich beschreibe die Entscheidungsstrukturen und die die Entscheidungsstrukturen beeinflussenden Bedingungen für alle 11 Fälle. Dieses Kapitel stellt somit die deskriptive Grundlage für die vergleichende Analyse dar, welche dann Erklärungen für die Entscheidungsstrukturen liefern soll. Die Beiträge über die einzelnen Fälle sind folgendermassen aufgebaut. Die Beschreibung beginnt mit einigen generellen Informationen über den jeweiligen Politikbereich, um das Geschäft in den Kontext des Politikbereiches und der Schweizer Politik allgemein einzuordnen. Nach einer Übersicht über den Entscheidungsprozess und den Inhalt der Vorlage¹ folgt jeweils die Definition der Fuzzy-Werte, welche der Fall bezüglich der beiden Dimensionen der Entscheidungsstrukturen und der vier Bedingungen annimmt. Ich beschreibe die 11 Fälle in der Reihenfolge, wie sie im Parlament behandelt wurden.

5.2 Kernenergiegesetz

5.2.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage²

Seit die Schweiz 1969 anfang, Atomenergie zu produzieren, löste das Thema immer wieder äusserst kontroverse politische Auseinandersetzungen aus und führte zu Demonstrationen und Kraftwerkbesetzungen. Grundsätzlich stehen sich in der Frage der Atomproblematik seit über 30 Jahren zwei Koalitionen mit relativ starren Positionen gegenüber: Die Pro-Atom-Koalition verteidigt vor allem aus wirtschaftlichen Gründen die Atomenergie, während die Anti-Atom-Koalition sich für Sicherheit und Umweltschutz und deswegen gegen Atomkraftwerke einsetzt. Die Atomgegner konnten aber erst seit dem Reaktorunfall in Tschernobyl 1986 nennenswerte politische Erfolge verbuchen. Dazu gehört die Verhinderung des Kraftwerkbaus in Kaiseraugst und eine im Jahr 1990 angeommene Volksinitiative, welche ein 10-jähriges Moratorium für Atomenergie verlangte (siehe Kriesi und Jegen 2001, Sager 2006).

Schon seit längerem war bekannt, dass die Gesetzgebung im Atombereich, welche auf verschiedenen mehr oder weniger alten Gesetzen und Verfassungsbestimmungen basierte, revisionsbedürftig war. In den 1990er-Jahren wurde die Arbeit diesbezüglich wieder

¹ Falls keine andere Quelle angegeben wird, stammen die Informationen zu Prozess und Inhalt der einzelnen Fälle hauptsächlich aus der jeweiligen Botschaft des Bundesrates an das Parlament.

² Botschaft Bundesrat (2001a).

aufgenommen, und seit dem Jahr 1998 setzte sich die Arbeitsgruppe „Energie-Dialog Entsorgung“ mit der Entsorgungsproblematik auseinander. Auch wenn die Arbeitsgruppe in wesentlichen Punkten zu keinen Lösungen kam, so wurde dadurch doch immerhin das Thema wieder auf die politische Agenda gesetzt. Auch versuchte das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK zusammen mit den Kernkraftwerkbetreibern und den Umweltschutzorganisationen im Rahmen ihrer institutionalisierten Gespräche eine Lösung bezüglich des Entsorgungsproblems sowie der Stilllegung der Kraftwerke zu finden. Trotz dieser Bemühungen gestaltete sich die Vermittlungsarbeit als äusserst schwierig und die Positionen in diesem Entscheidungsprozess blieben festgefahren. Im Jahre 1999 wurden dann vom Verein „Strom ohne Atom“ gleich zwei neue Volksinitiativen gegen die Nuklearenergie eingereicht. Die Initiative „MoratoriumPlus“ verlangte ein weiteres 10-jähriges Moratorium für Bewilligungen neuer Kernanlagen, Forschungsreaktoren und Leistungserhöhungen bei bestehenden Kraftwerken. Die „Strom ohne Atom“-Initiative ging gar einen Schritt weiter und forderte die schrittweise Stilllegung der Kernkraftwerke sowie ein Verbot der Wiederaufbereitung abgebrannter Brennelemente aus schweizerischen Kraftwerken. Beide Initiativen wurden von Bundesrat und Parlament abgelehnt, lösten aber einen politischen Handlungsdruck aus. Der Bund sah sich als Reaktion auf die Initiativen veranlasst, das bereits geplante Kernenergiegesetz als inoffiziellen Gegenvorschlag zu den Initiativen auszugestalten. Damit hing de facto das Damoklesschwert der Volksabstimmung über dem Kernenergiegesetz. Die Entscheidsträger bemühten sich denn auch, gewisse Anliegen der Initianten in die Vorlage einzubauen, um den Initiativen Wind aus dem Ruder zu nehmen. Im Rahmen der Expertengruppe „Entsorgungskonzepte für radioaktive Abfälle“ (EKRA) konnte dann ein gewisser Kompromiss bezüglich der für die öffentliche Meinung entscheidenden Entsorgungsproblematik erzielt und die Vorlage so entblockiert werden. Die Vorschläge dieser Gruppe wurden schlussendlich in den Vernehmlassungsvorschlag eingebaut. Um den Atomgegnern entgegenzukommen, wurden auch verschiedene Elemente wie das fakultative Referendum oder der Verzicht auf die Wiederaufbereitung in den Vernehmlassungsvorschlag eingebaut. Andererseits verzichtete das UVEK aufgrund der Resultate der Vernehmlassung auf eine Befristung des Betriebs der Kernkraftwerke. Im Februar 2001 übergab der Bundesrat seine Botschaft dem Parlament, wo sich die Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) der beiden Räte mit der Vorlage auseinandersetzten. Die parlamentarischen Verhandlungen gestalteten sich als schwierig und wurden dementsprechend bis in eine Einigungskonferenz im Frühling 2003 getragen. Im Mai 2003 stimmte die Bevölkerung über

die beiden Initiativen ab, und beide wurden relativ klar abgelehnt.³ Obwohl es unter dem Atomgegnern diesbezüglich Gespräche gab, wurde schlussendlich gegen das Kernenergiegesetz selber kein Referendum ergriffen. Es konnte im Herbst 2003 in Kraft treten.

Das neue Kernenergiegesetz sieht vor, dass der Betrieb von bestehenden Atomkraftwerken nicht gesetzlich befristet ist, jedoch kann die ausgestellte Betriebsbewilligung befristet werden. Der Bau von neuen Atomkraftwerken ist weiterhin möglich, so dass auch längerfristig die Option Kernenergie besteht. Im Gesetz wurde aber auch auf mehrere Anliegen der Initianten und der Kantone eingegangen, indem beispielsweise die Rahmenbewilligungen zum Bau neuer Atomkraftanlagen oder der Bau geologischer Tiefenlagerungen dem fakultativen Referendum unterstellt wurden. Hingegen wurde auf ein direkteres Vetorecht der Kantone bezüglich dieser Fragen verzichtet. Im Bereich der Wiederaufbereitung wurde ein 10-jähriges Moratorium für die Ausfuhr abgebrannter Brennelemente zur Wiederaufbereitung im Ausland beschlossen – diese Elemente müssen zwischengelagert werden. Eine Ausfuhr der Brennelemente bleibt aber grundsätzlich unter gewissen Umständen möglich. Ausserdem wurde die Stilllegung von Kernanlagen durch einen solidarisch von den KKW-Betreibern getragenen Fonds sichergestellt. Eine von der Linken vorgeschlagene Lenkungsabgabe auf Atomstrom wurde in der Einigungskonferenz aus der Vorlage gestrichen.

5.2.2 Koalitionen beim Kernenergiegesetz

Die Balance-Analyse des Konfliktnetzwerkes ergibt eine optimale Lösung, wenn die Akteure in 3 Positionen aufgeteilt werden.⁴ Die erste Position besteht ausschliesslich aus staatlichen Akteuren und ist gleichzeitig eine 2-Clique, was die interne Zusammenarbeit anbelangt, und kann daher direkt als Koalition angesehen werden. Es handelt sich hierbei um das in diesem Geschäft federführenden Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK und das Bundesamt für Energie BFE. Dazu kommen das Bundesamt für Raumplanung ARE und das Bundesamt für Umwelt BAFU, welche beide ebenfalls dem UVEK angehören und von diesem Geschäft betroffen waren. Diese einflussreiche Koalition versuchte sich als Vermittler zwischen den Atom-Fronten, war in dieser Rolle aber nicht wirklich erfolgreich. Eine zweite Koalition findet sich in der zweiten Position. Auch hier existiert eine einzige

³ Die Initiative „Strom ohne Atom“ wurde mit 66.3%, die Initiative „MoratoriumPlus“ mit 58.4% der Stimmen abgelehnt.

⁴ Fehlerterm: 13.08. Fehlerterm mit 2 Positionen: 15.75. Fehlerterm mit 4 Positionen: 13.33 (BFE in separater Position).

mögliche 2-Clique, welche einzig die Evangelische Volkspartei EVP, welche aufgrund ihres Konfliktprofils ebenfalls zu dieser Position gehört, ausschliesst. Ansonsten finden sich hier die Atomgegner beziehungsweise Pro-Ökologie-Vertreter (siehe Kriesi und Jegen 2001) aus der Parteien- und Verbandslandschaft wieder: Die Sozialdemokratische Partei SP, die Grüne Partei, der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB, das Nordwestschweizerische Aktionskomitee gegen Atomkraftwerke NWA, Greenpeace, die Schweizerische Energiestiftung SES und der Verein Strom ohne Atom. Letztere beiden Akteure waren unter anderem wegen personellen Überschneidungen besonders eng vernetzt. In einer dritten Koalition aus der dritten Position gruppieren sich die Befürworter der Atomenergie, oft als auch Pro-Wachstums-Koalition bezeichnet (siehe Kriesi und Jegen 2001). Dazu gehören einerseits die bürgerlichen Parteien CVP, FDP, SVP und die Liberale Partei PLS. Die CVP, welche am wenigsten klar in diese Koalition gehört,⁵ war innerlich gespalten und versuchte im Parlament zwischen den Fronten zu vermitteln. Andererseits befinden sich in dieser Koalition die Wirtschaftsvertreter der Economiesuisse und des Schweizerischen Gewerbeverbandes, sowie die Vertreter der Stromwirtschaft Swisselectrics, die Nordostschweizerischen Kraftwerke NOK, die Schweizerische Vereinigung für Atomenergie SVA und der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen VSE als Sprachrohr der Elektrizitätsbranche. Auch der Bundesrat gehört zur Koalition der Atombefürworter. Die Economiesuisse managte in dieser Koalition den wichtigen Abstimmungskampf gegen die Initiativen.

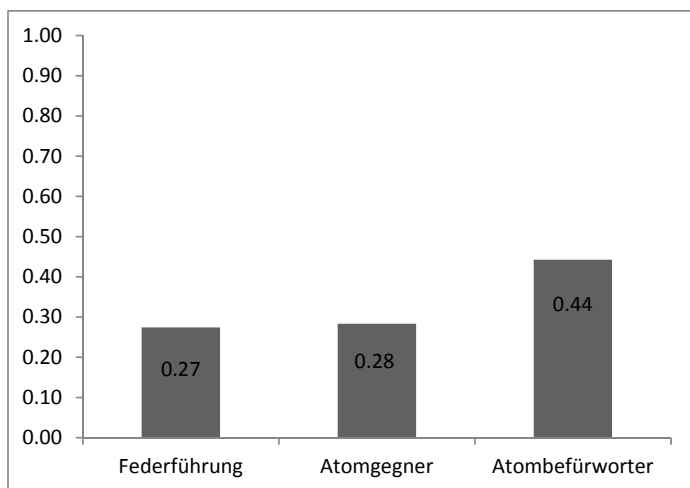
⁵ Eine alternative 2-Clique innerhalb dieser Position enthält die Energiedirektorenkonferenz EnDK anstelle der CVP. Diese mögliche Koalition hat aber bei gleicher Zusammenarbeitsdichte einen etwas tieferen Konvergenzwert als die oben beschriebene Koalition, weshalb die EnDK nicht zu dieser Koalition gezählt wurde (siehe Anhang 2). Dies macht auch inhaltlich Sinn, haben doch die Kantone untereinander aufgrund verschiedener Interessen (Standorte und Eigner der Atomkraftwerke, Standorte der Endlager, Standorte der Wasserkraftwerke als Konkurrenz zum Nuklearstrom) nicht eine einheitliche Meinung zum Thema.

Tabelle 5.2.1: Koalitionen beim Kernenergiegesetz

Koalition	Akteure ⁶
<i>Federführung</i>	UVEK, BFE, ARE, BAFU
<i>Atomgegner</i>	SP, Grüne, SGB, NWA, Verein Strom ohne Atom, Greenpeace, SES
<i>Atombefürworter</i>	Bundesrat, CVP, FDP, SVP, LPS, Economiesuisse, SGV, VSE, Swisselectrics, SVA, NOK
<i>Koalitionslose Akteure</i>	EVP, EnDK, Kanton Nidwalden, Experten, PSI, NAGRA

5.2.3 Machtverteilung

Graphik 5.2.1: Machtverteilung in der Entscheidungsstruktur zum Kernenergiegesetz



Von den drei identifizierten Koalitionen kann keine die Entscheidungsstruktur klar dominieren. Zwar ist die Koalition der Atombefürworter stärker als jene der Atomgegner und jene der federführenden Akteure, aber sie erreicht klar nicht die Hälfte des Gesamteinflusses auf das Geschäft. Ausserdem stehen dieser Befürworterkoalition mit der Koalition der federführenden Akteure und jener der Atomgegner zwei Koalitionen gegenüber, welche beide mit jeweils nicht ganz 30% des Einflusses ebenfalls relativ mächtig sind. Obwohl die

⁶ Die Zusammenarbeitsdaten der Energiedirektorenkonferenz (EnDK, Reputation = 55%), der Nordostschweizerischen Kraftwerke (NOK, 65%), des Bundesrats (73%) sowie des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK, 90%) wurden aufgrund des Fehlens aktiver Daten symetrisiert. Das UVEK wurde nicht mit einem seiner Bundesämter zusammengekommen, da sich mehrere Ämter des UVEK im Netzwerk befinden. Die Hauptabteilung Sicherheit der Kernanlagen (65%) wurde aus dem Netzwerk eliminiert, da es sich um eine Unterabteilung des Bundesamtes für Energie (BFE) handelt.

Befürworterkoalition klar die stärkste Koalition in dieser Entscheidungsstruktur ist, steht sie zwei weiteren relativ einflussreichen Koalitionen gegenüber. Die Entscheidungsstruktur zum Kernenergiegesetz ist als Fall anzusehen, welcher eher ausserhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit einer dominanten Koalition liegt. Sie erhält den Wert 0.4.

5.2.4 Koalitionsbeziehungen

Die drei Koalitionen der Federführung, der Atomgegner und der Atombefürworter haben mit durchschnittlichen Konvergenz-/Divergenzwerten von -0.38 eher konfliktuelle Beziehungen zueinander. Dies bestärkt die Einschätzung vieler Interviewpartner, dass es sich hier um eine „Konfrontationsvorlage“ handelt. Vor allem zwischen den Gegnern und Befürwortern war der Konflikt stark. Beide Seiten vertraten Positionen, welche seit vielen Jahren relativ starr geblieben sind und kamen sich auch in diesem Entscheidungsprozess kaum näher. Die Koalition der federführenden staatlichen Akteure hat ebenfalls klar konfliktuelle Beziehungen zur Koalition der Atomgegner, während diese gegenüber der Koalition der Atombefürworter ausgeglichener, aber immer noch knapp konfliktuell sind. Dies zeigt, dass die Federführung nicht wirklich als Vermittler zwischen den beiden sich gegenüberstehenden Koalitionen auftreten konnte.

Tabelle 5.2.2: Konflikt zwischen den Koalitionen

	<i>Koalitionslose</i>			
	Federführung	Atomgegner	Atombefürworter	<i>Akteure</i>
Federführung	0.38	-0.30	-0.13	0.00
Atomgegner	-0.38	0.88	-0.70	-0.18
Atombefürworter	-0.01	-0.73	0.59	0.03
<i>Koalitionslose Akteure</i>	0.10	-0.17	0.07	0.07

Zwischen den Koalitionen kam es verglichen mit den restlichen Fällen zu durchschnittlicher Zusammenarbeit (0.14). Die Zusammenarbeit zwischen den federführenden Akteuren und den Atombefürwortern ist mit einem Wert von 0.32 relativ stark, die federführenden Akteure hatten dafür mit den Atomgegnern nur wenig Kontakt.

Tabelle 5.2.3: Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen

	<i>Koalitionslose</i>			
	Federführung	Atomgegner	Atombefürworter	Akteure
Federführung	0.67			
Atomgegner	0.07	0.71		
Atombefürworter	0.32	0.03	0.56	
<i>Koalitionslose Akteure</i>	0.25	0.05	0.05	0.13

Aufgrund des genau durchschnittlichen Zusammenarbeitswertes von 0.14 wird der Konfliktwert nicht verändert und entspricht dem kombinierten Beziehungswert. Ein solcher Beziehungswert von -0.38 entspricht einem Fuzzy-Wert von 0.6 für Entscheidungsstrukturen, welche eher innerhalb als ausserhalb der Menge der Fälle mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen liegen. Die Entscheidungsstruktur des Kernenergiegesetzes entspricht somit dem Idealtyp der Konkurrenz, wo sich ähnlich starke Koalitionen mit konfliktuellen Beziehungen gegenüberstehen.

5.2.5 Föderalismus

Während der Bund lange Zeit nur in der Kernenergiepolitik eine Führungsrolle übernehmen konnte, wurden seine Kompetenzen in der gesamten Energiepolitik in den 1990er-Jahren, nach einem ersten Scheitern am Ständemehr 1983, durch eine Verfassungs- und Gesetzesänderung endlich gestärkt (Linder 2005: 166f.). Somit kann die Kompetenz im Bereich der Energie- und speziell in jener der Kernenergiepolitik klar dem Bund zugeschrieben werden (Art. 89 und 90 Bundesverfassung (BV)). Jedoch spielen die Kantone in der Energiepolitik aus verschiedenen Gründen trotzdem auch eine Rolle. Einerseits sind einige Kantone Teilhaber an Stromversorgungsunternehmen und Kernkraftwerkbetreibern, welche von diesem Prozess direkt betroffen waren (Kriesi und Jegen 2001: 255f.). Andererseits sind die Kantone in der Atompolitik von der Standortfrage der Kraftwerke und der Zwischen- bzw. Endlager betroffen.⁷ Im Fall des Kernenergiegesetzes wurde unter anderem die Frage ihrer Mitsprachemöglichkeiten bei entsprechenden Entscheiden behandelt, ohne dass die Kantone aber speziell intensiv in den Entscheidungsprozess einbezogen

⁷ Via die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle NAGRA, in welche die Kantone als Eigner der Kraftwerke eingebunden sind, haben die Kantone auf diese Frage einen wichtigen Einfluss.

wurden. Schlussendlich wurde ihnen nur über die Möglichkeit des fakultativen Referendums eine Vetomöglichkeit zugestanden. In diesem Geschäft ging es doch hauptsächlich um die Regelung der Atomkraftindustrie, wobei die Kantone an diesem Sektor nur indirekt beteiligt sind. Der Fall der Kernenergie ist ein Fall, welcher sich grösstenteils ausserhalb der Menge der föderalistischen Fälle befindet. Ihm wird ein Fuzzy-Wert von 0.2 zugeschrieben.

5.2.6 Europäisierung

Beim Kernenergiegesetz handelt es sich klar um ein innenpolitisches Geschäft. Der Inhalt des Projekts entspringt weder einem internationalen Vertrag noch handelt es sich um eine autonome Anpassung der Schweiz an den europäischen Rechtsrahmen. Die von uns befragten Experten haben dem Geschäft trotzdem eine gewisse Beziehung zum internationalen Umfeld zugeschrieben.⁸ Tatsächlich kann heute Energiepolitik kaum mehr ohne Rücksicht auf internationale Zusammenhänge und Abhängigkeiten gemacht werden. Laut der Botschaft des Bundesrates (2001a) spielt die Schweiz im internationalen Stromhandel eine Schlüsselrolle und ist eines der am stärksten in das europäische Elektrizitätsnetzwerk eingebundene Länder Europas. Die Frage der Versorgungssicherheit hängt damit direkt mit dem europäischen Strommarkt und somit auch mit der von der EU geförderten Liberalisierung in diesem Bereich zusammen. Ausserdem sind die Sicherheit, der Strahlenschutz und die Entsorgung der Abfälle Bereiche, bei welchen auf Verwaltungs- und Wissenschaftsebene mit anderen Staaten zusammengearbeitet wird. Die Schweiz ist also in ihrer (Kern-)energiepolitik nicht ganz unabhängig vom europäischen und internationalen Umfeld. Trotzdem handelt es sich formell um ein rein innenpolitisches Geschäft, bei welchem das internationale Umfeld keinen Einfluss auf den Verlauf des Prozesses hatte. Das Geschäft des Kernenergiegesetzes ist grösstenteils nicht-europäisiert, dem Fall wird der Fuzzy-Wert 0.2 zugeordnet.

5.2.7 Politiktyp

Das Kernenergiegesetz ist grundsätzlich eindeutig eine regulative Massnahme. So wurde definiert, unter welchen Umständen der Bau und Betrieb von Atomanlagen oder Lagerungsstätten für abgebrannte Kernelemente möglich sind und welche Voraussetzungen für die Ausfuhr von abgebrannten Brennelementen gegeben sein müssen. Ausserdem wurde den Akteuren eine solidarische Nachschusspflicht für den Stilllegungs- und Entsorgungsfonds

⁸ Auf einer Skala von 1 (sehr niedriger Internationalisierungsgrad) bis 5 (sehr hoher Internationalisierungsgrad) wurde dem Geschäft ein durchschnittlicher Wert von knapp über 2 gegeben (Kernenergiegesetz 2.2, Volksinitiative „Strom ohne Atom“ 2.1, Volksinitiative „MoratoriumPlus“ 1.9).

auferlegt. Dies sind alles Massnahmen, welche in ihrer Zwangsanwendung für die betroffenen Akteure direkt sind. Einige Elemente der Vorlage betrafen jedoch auch Verfahrensfragen und hatten daher einen konstitutiven Charakter. Dabei handelt es sich um die Diskussionen um das Veto- und Mitspracherecht der Kantone bezüglich der Entscheide zu Rahmenbewilligungen für den Bau von Atomanlagen und geologischen Tiefenlagern. Diese Regeln wenden nicht direkt Zwang auf die betroffenen Akteure an. Das Geschäft des Kernenergiegesetzes ist in seinem Charakter ein regulatives Geschäft, beinhaltet aber auch einige konstitutive Elemente. Es ist deshalb grösstenteils Mitglied in der Menge der redistributiven oder regulativen Massnahmen und bekommt den Fuzzy-Wert 0.8.

5.2.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Tabelle 5.2.4 zeigt die beiden Indikatoren für die formelle und die reelle Offenheit der vorparlamentarischen Phase. Neben dem Indikator für die formelle Offenheit zeigt die Angabe in Klammern das Verhältnis der Anzahl konsultativer zur Anzahl sämtlicher Etappen der vorparlamentarischen Phase. Die vorparlamentarische Phase zum Entscheidungsprozess des Kernenergiegesetzes kannte mit 6 von 10 etwas mehr konsultative als inneradministrative Phasen. Mit einer Ratio von 0.6 handelt es sich formell gesehen um eine eher offene vorparlamentarische Phase. Bei Betrachtung der reellen Offenheit muss dieses Urteil allerdings relativiert werden, da nur eine geringe Anzahl Akteure Zugang zur vorparlamentarischen Phase des Prozesses hatten. Einerseits hatten aufgrund der wissenschaftlich relativ anspruchsvollen Materie viele wissenschaftliche Experten Zugang zum Prozess. Andererseits beinhaltet die vorparlamentarische Phase zum Beispiel auch die bilaterale Diskussion bezüglich der Lagerstätte Wellenberg, wo sich das UVEK nur mit dem Kanton Nidwalden austauschte.⁹ Es hatten durchschnittlich nur 28% der Akteure Zugang zu den konsultativen und inneradministrativen Etappen der vorparlamentarischen Phase. Dies entspricht dem tiefsten Wert aller 11 Entscheidungsprozesse. Der Mittelwert zwischen dem Indikator für formelle Offenheit und jenem für reelle Offenheit beträgt 0.44. Die vorparlamentarische Phase des Entscheidungsprozesses zum Kernenergiegesetz kannte zwar mehr konsultative als inneradministrative Phasen, aber in Realität hatten nur eine beschränkte Anzahl Akteure wirklich Zugang zum Prozess. Das Geschäft ist somit eher innerhalb der Menge der Fälle mit einer geschlossenen vorparlamentarischen Phase anzusiedeln (0.4).

⁹ Diese Etappe gehört nicht direkt zum Entscheidungsprozess zum Kernenergiegesetz, hatte aber auf den Verlauf und den Inhalt des Geschäftes einen grossen Einfluss und wurde deshalb als Etappe berücksichtigt.

Tabelle 5.2.4: Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Indikator	Wert
Formelle Offenheit	.60 (6/10)
Reelle Offenheit	.28
Durchschnitt	.44

5.3 11. AHV-Revision

5.3.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage¹⁰

Eine der wichtigsten Aufgaben des modernen Staates ist die Sozialpolitik (Bonoli 2006). Davon wiederum ist die Sicherung der Existenz und der finanziellen Absicherung im Alter einer der wichtigsten Teile. In der Schweiz funktioniert diese als Drei-Säulen-System, zusammengesetzt aus erstens dem wohl wichtigsten Sozialwerk der Schweiz, der obligatorischen AHV, zweitens der ebenfalls obligatorischen beruflichen Vorsorge und drittens dem freiwilligen Sparen. Das 1948 in Kraft getretene AHV-Gesetz wurde seither bereits 10 mal revidiert, um das System jeweils an die sich verändernden sozialen und wirtschaftlichen Umstände anzupassen. Durch die 10. AHV-Revision, welche 1997 in Kraft trat, wurde ein grosser Schritt in Richtung der Gleichstellung der Geschlechter gemacht (siehe Häusermann *et al.* 2004, Bonoli 2006). Es war die letzte AHV-Revision, bei welcher ein Leistungsausbau im Vordergrund stand. Bei der 11. AHV-Revision ging es, aufgrund der zunehmenden demographischen Alterung der Bevölkerung und des miteinhergehenden finanziellen Druckes, vor allem um finanzielle Konsolidierung des Sozialwerkes (Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005).

Zwischen 1995 und 1997 arbeiteten mehrere vom Bundesamt für Sozialversicherungen BSV beauftragte Experten- und Arbeitsgruppen daran, das bisherige System der Altersvorsorge zu analysieren und alternative Lösungen zu den bevorstehenden Problemen vorzuschlagen. Dabei wurde grundsätzlich das Funktionieren des 3-Säulen-Systems bestätigt. Gleichzeitig wurde aber im Rahmen der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für die Finanzierung der Sozialversicherungen (IDAFiSo 1) unterstrichen, dass für die langfristige Sicherung dieses Systems zusätzliche Finanzierungsinstrumente gefunden werden mussten, womit der Finanzierungsaspekt als zentraler Punkt der Revision festgelegt war. In der IDAFiSo 2 kam

¹⁰ Botschaft Bundesrat (2000). Rein formell ist die dazugehörige Finanzierungsvorlage zur Erhöhung der Mehrwertsteuer nicht Teil dieses Geschäfts.

dann ein gewisser Konsens zustande, dass ein Teil dieser Finanzierungsprobleme durch eine Anhebung der Mehrwertsteuer und nicht der Lohnprozente gelöst werden soll. In die Diskussion dieser Arbeitsgruppen flossen auch die drei im Jahr 1996 von der linken Seite des politischen Spektrums eingereichten Volksinitiativen, welche sich gegen eine Reduktion der Versicherungsleistungen und für eine Flexibilisierung des Rentenalters aussprachen. Diese Volksinitiativen stellten einen linken Gegenvorschlag zur Revision dar, welcher einen gewissen Druck auf die Arbeiten auslöste. Aufgrund dieser Vorarbeiten und Inputs arbeitete dann das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV ab 1998 an einem Vernehmlassungsvorschlag. Dieser stiess bei den wichtigsten Akteuren grundsätzlich auf Zustimmung.

Die bundesrätliche Botschaft vom Jahr 2000 beinhaltete schliesslich Einsparungen auf Leistungs- als auch auf Beitragsseite, vorgesehen war jedoch im Gegenzug auch eine soziale Abfederung des flexiblen Rentenalters. Dieses Modell sollte Personen, welche nicht bis zum 65. Lebensjahr arbeiten können oder wollen, einen früheren und finanziell abgedeckten Austritt aus dem Arbeitsleben ermöglichen.¹¹ Als hauptsächliche Massnahmen zur finanziellen Konsolidierung des AHV-Fonds wurden eine Anhebung des Frauenrentenalters auf 65, eine Angleichung der Witwen- an die Witwerrenten, eine Veränderung des Mischindex sowie des Rythmus der Rentenanpassung vorgeschlagen. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer stellte formell ein eigenes Geschäft dar, da es sich dabei um eine Verfassungsänderung handelt. Nach der verhältnismässig langwierigen vorparlamentarischen Phase und einer ebenfalls sehr langen, etwa dreijährigen Dauer der Beratungen in den Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) beider Räte wurde die bundesrätliche Botschaft schlussendlich im Frühling und Sommer 2003 vom Parlamentsplenum beraten. Bei den Volksvertretern sorgte die vorgeschlagene Flexibilisierung des Rentenalters für grosse Kontroversen, wobei hauptsächlich umstritten war, unter welchen Umständen eine solche möglich sein sollte. Während die bürgerlichen Parteien lineare Abstriche bei der AHV-Rente von Frührentnern vorschlug, verlangte die Ratslinke eine soziale Abfederung der Frührente für Personen mit schwachem Einkommen. Aus den 800 Millionen Franken, welche zwischenzeitlich für die Finanzierung der sozialen Abfederung zur Diskussion standen, waren auf Druck des Bundesrates und der Bürgerlichen bis zum Ende der Einigungskonferenz noch 140 Millionen geworden, welche ausschliesslich den Frauen zu Gute kommen sollte. Dieses Resultat fiel für die Linke zu minim aus,

¹¹ Bis in die Phase der Ausarbeitung der Botschaft hinein stand auch eine alternative Lösung zur Diskussion. Diese hätte auf dem Prinzip basiert, dass jedermann nach 40 Jahren Arbeitszeit in die Rente gehen kann.

ausserdem war sie nicht bereit, die Senkung der Witwenrente zu akzeptieren. Daher lancierten die Gewerkschaften zusammen mit den linken Parteien und einigen Rentnerorganisationen ein Referendum. Die Volksabstimmung im Mai 2004 zeigte dann ein ausgesprochen deutliches Resultat. 67.9% der teilnehmenden Stimmbevölkerung alliierte sich mit den Kritikern der Vorlage und lehnte diese ab. Auch die dazugehörige Mehrwertsteuervorlage wurde mit 68.6% Nein-Stimmen abgelehnt. Die erstaunlich klare Niederlage für die bürgerliche Seite gegen eine Allianz aus Gewerkschaften, Frauen und Rentnern ist ein klares Zeichen für die Schwierigkeit, im Sozialversicherungsbereich grosse Reformvorhaben zu realisieren.¹²

5.3.2 Koalitionen bei der 11. AHV-Revision

Im Bereich der Sozialpolitik lassen sich die Akteure ziemlich gut auf der Links-Rechts-Achse positionieren, wobei die linken Parteien und die Gewerkschaften den Sozialstaat ausbauen oder zumindest verteidigen wollen, während bürgerliche Parteien und Wirtschaftsverbände den Fokus auf die Finanzierung und somit eventuelle Reduktionen der Leistungen setzen (Bonoli 2006: 801). Die 11. AHV-Revision ist ein überaus typischer Fall dieser Problematik, und dementsprechend klar positionieren sich die wichtigsten Sozialpartner und die grossen Parteien in den Koalitionen der Entscheidungsstruktur. Die Balance-Analyse¹³ identifiziert 3 Positionen von Akteuren. Die Akteure auf der linken Seite des politischen Spektrums finden sich in einer Koalition der Reformgegner. Es handelt sich dabei um die Sozialdemokratische Partei SP, die Grüne Partei, der Schweizerische Gewerkschaftsbund und die Gewerkschaft Travail.Suisse. Die Gewerkschaft Unia, welche von uns als einzelner Akteur behandelt wurde, aber offiziell (das weitaus grösste und wichtigste) Mitglied des SGB ist, zähle ich aufgrund dieser offiziellen Verbindung ebenfalls zu dieser Koalition.¹⁴ Aufgrund seiner wichtigen Rolle in der vorparlamentarischen Phase und in der Abstimmungskampagne war der SGB die führende Kraft in dieser Koalition. Die wichtigsten Vertreter der politischen Rechten finden sich in einer Koalition der Reformbefürworter wieder. Die bürgerlichen Parteien CVP, FDP, SVP und LPS unterstützen hier den Wirtschaftsdachverband

¹² Eine neue Vorlage, welche ebenfalls den Namen „11. AHV-Revision“ trug und mit ähnlichen Problemen wie die hier beschriebene Vorlage kämpfte, wurde in der Herbstsession 2010 vom Nationalrat in der Schlussabstimmung abgelehnt.

¹³ Fehlerterm 16.25. Fehlerterm mit 2 Positionen: 18.63. Fehlerterm mit 4 Positionen: 16.25 (mit EDU in einer separaten Position, dieser Akteur ist aber unwichtig). Fehlerterm mit 5 Positionen: 16.50 (mit EDU und BfS in jeweils einer separaten Position, diese Akteure sind aber beide unwichtig).

¹⁴ Zu dieser Position gehört laut der Konfliktprofilanalyse auch die Sozialdirektorenkonferenz SODK, welche aber nicht durch Zusammenarbeitsbeziehungen zu den restlichen Akteuren verbunden ist (siehe Anhang 2).

Economiesuisse, den Arbeitgeberverband SAV und den Gewerbeverband SGV.¹⁵ Die Economiesuisse und der SAV wurden aufgrund ihrer Arbeitsteilung bei gleichzeitig enger Koordination für die Analyse in diesem Politikbereich zu einem Akteur zusammengenommen. Während der SAV im Bereich der Sozialpolitik für die eigentliche politische Arbeit zuständig ist, spielt die Economiesuisse für die Organisation und Finanzierung der Abstimmungskampagne eine entscheidende Rolle.¹⁶ Die federführenden staatlichen Akteure, in diesem Falle der Bundesrat, das Eidgenössische Departement für Inneres EDI und das dazu gehörende Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, bilden eine wichtige dritte Koalition. Zu dieser Koalition gehört ebenfalls das Bundesamt für Statistik BfS.

Tabelle 5.3.1: Koalitionen bei der 11. AHV-Revision

Koalition	Akteure ¹⁷
Federführung	Bundesrat, EDI, BSV, BfS
Reformbefürworter	CVP, FDP, SVP, LPS, Economiesuisse/SAV, SGV
Reformgegner	SP, Grüne, SGB/Unia, Travail.Suisse
Koalitionslose Akteure	EDU, SODK, EFD, EFV, ESTV, Seco, FDK, Experten, AllianceF

5.3.3 Machtverteilung

Die drei Koalitionen waren alle in etwa gleich einflussreich (31-36% des Gesamteinflusses). Die Entscheidungsstruktur zur 11. AHV-Reform ist deshalb ein vollständiges Mitglied in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht zwischen den Koalitionen. Sie bekommt den Fuzzy-Wert 0.

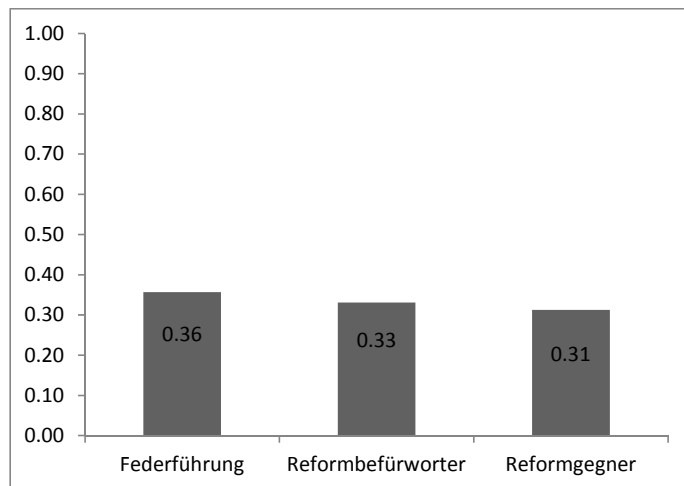
¹⁵ Die CVP hatte auch in diesem Geschäft eine gesplante Position.

¹⁶ Aufgrund der Balance-Analyse ebenfalls in die Position der Befürworter der Revision gehören die wirtschaftlich-finanziellen Abteilungen der Bundesverwaltung, welche die Vorlage wegen der finanziellen Einsparungen grundsätzlich begrüßten: Das Eidgenössische Finanzdepartement EFD und die Finanzverwaltung EFV, die Steuerverwaltung ESTV sowie das Staatssekretariat für Wirtschaft Seco. Diese Akteure haben sich aber genauso wenig wie die kantonale Finanzdirektorenkonferenz FDK, die Experten oder die bürgerlichen Frauen der Alliance F im aktiven Sinn an der Reformkoalition beteiligt. Obwohl vor allem das EFD und die EFV durchaus zu 2-Cliquen innerhalb dieser Position gehören, so sind sie in der dichtesten 2-Clique, welche als die Koalition identifiziert wurde, nicht dabei.

¹⁷ Economiesuisse wurde als eine sehr wichtige Interessengruppe in dieser Entscheidungsstruktur angesehen (Reputation = 83%). Wie von beiden Seiten bestätigt besteht jedoch zwischen Economiesuisse und dem Schweizerischen Arbeitgeberverband (SAV) eine Arbeitsteilung und die politische Arbeit im Bereich der Sozialpolitik wird vor allem vom SAV verrichtet. Aus diesem Grund wurden die beiden Akteure in den Zusammenarbeits- und Konfliktnetzwerken zusammengenommen.

Vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD, 59%), fehlen mir ebenfalls aktive Daten. Aus diesem Grund habe ich das EFD mit seinem wichtigsten Amt, der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), zusammengenommen und die Daten der EFV verwendet.

Graphik 5.3.1: Machtverteilung in der Entscheidungsstruktur zur 11. AHV-Revision



5.3.4 Koalitionsbeziehungen

Die Akteure konnten in der vorparlamentarischen Phase zur 11. AHV-Revision keinen Kompromiss finden, und im Parlament hat sich eine Mehrheit mit einer Lösung durchgesetzt, welche von der Stimmbevölkerung nicht akzeptiert wurde. Der durchschnittliche Konfliktwert von -0.40 bestätigt dieses Bild. Die Koalitionen der Reformbefürworter und der Reformgegner haben nicht erstaunlicherweise sehr konfliktuelle Beziehungen zueinander. Die Konfliktsituation der Koalition der federführenden staatlichen Akteure ist speziell. Diese geben an, mit den Reformbefürwortern der politischen Rechten in einem relativ starken Konfliktverhältnis gestanden zu sein (-0.44), während die Beziehungen zu den Reformgegnern auf der linken Seite neutral waren. Von Seiten der beiden Koalitionen kommen hingegen genau gegenteilige Angaben. Dementsprechend sahen die bürgerlichen Reformbefürworter den Bundesrat und das EDI beziehungsweise das BSV auf ihrer Seite und nannten überwiegend konvergente Beziehungen zur Federführung des Projektes. Demgegenüber geben die linken Parteien und Gewerkschaften an, mit den federführenden Akteuren ähnlich divergente Positionen wie mit den Reformbefürwortern gehabt zu haben. Diese Sichtweise macht natürlich unter Berücksichtigung der Volksabstimmung Sinn: Hier haben die Reformbefürworter das vom Bundesrat vorgeschlagene und vom EDI beziehungsweise vom BSV ausgearbeitete Projekt unterstützt, während die Linke dieses bekämpft hat. Die federführenden Akteure waren aber der Meinung, über den gesamten Prozess hinweg mit der bürgerlichen Rechten klar divergente Meinungen gehabt zu haben.

Dies könnte damit zu tun haben, dass das vom sozialdemokratisch geführten EDI erarbeitete Projekt erst in der parlamentarischen Phase auf Initiative der bürgerlichen Parteien entscheidend verändert wurde, während bis in der Phase der Erarbeitung der Botschaft eine für die Linke akzeptable Lösung im Vordergrund gestanden hatte.

Tabelle 5.3.2: Konflikt zwischen den Koalitionen

	Federführung	Reformbefürworter	Reformgegner	Koalitionslose Akteure
Federführung	0.29	-0.44	-0.05	-0.07
Reformbefürworter	0.18	0.44	-0.63	0.08
Reformgegner	-0.68	-0.75	0.88	0.02
Koalitionslose Akteure	-0.04	0.09	-0.19	0.13

Eher erstaunlicherweise gab es zwischen der Linken und der Rechten eine nicht unbeträchtliche Zusammenarbeit (13%). Die Zusammenarbeitsbeziehungen der federführenden Koalition mit der Linken und der Rechten waren beidseitig gleich stark und mit 25% relativ intensiv. Der durchschnittliche Zusammenarbeitswert beträgt 0.21.

Tabelle 5.3.3: Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen

	Federführung	Reformbefürworter	Reformgegner	Koalitionslose Akteure
Federführung	0.50			
Reformbefürworter	0.25	0.67		
Reformgegner	0.25	0.13	0.50	
Koalitionslose Akteure	0.36	0.06	0.02	0.17

Der Konfliktwert von -0.40 wird um 0.07 vermindert, da es zwischen den Koalitionen zu überdurchschnittlicher Zusammenarbeit kam. Der Beziehungswert von -0.33 entspricht einem Fuzzy-Wert von 0.6 für Fälle, welche eher innerhalb als ausserhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen liegen. Aufgrund dieser Werte für die beiden Dimensionen gehört die Entscheidungsstruktur zur 11. AHV-Revision zum Idealtyp der Konkurrenz.

5.3.5 Föderalismus

Nach dem 2. Weltkrieg begann in der Schweiz der Aufbau des Sozialstaates, und der Bund weitete seine Rolle in der Sozialpolitik durch die Übernahme von Sozialleistungen (AHV, IV) immer mehr aus. Auf der politischen Ebene liegt die Verantwortung für die AHV alleine beim Bund, nur für die Ergänzungsleistungen sind die Kantone verantwortlich (Art. 111 und 112 BV). Ausserdem obliegt die operative Umsetzung des Systems, also die Kontrolle über die Ein- und Auszahlungen, den kantonalen Ausgleichskassen (Linder 2005: 164, Vatter 2006a). Dabei handelt es sich aber nur um Umsetzungsfragen, und diese Akteure spielen auf politischer Ebene kaum eine Rolle. Das Geschäft der 11. AHV-Revision ist somit ein Fall, der sich vollständig ausserhalb der Menge der föderalistischen Fälle befindet. Ihm wird der Wert 0 zugeschrieben.

5.3.6 Europäisierung

Bekannterweise ist die EU im Bereich der Sozialversicherungen nicht sonderlich aktiv. Ausser einigen Hinweisen auf eine allfällige Europatauglichkeit und einige grundsätzliche Verpflichtungen, welche die Schweiz im Rahmen des Europarats einzuhalten hat, war denn das europäische Umfeld bei den Diskussionen um die 11. AHV-Revision auch kein Thema. Die von uns befragten Experten schätzten das Geschäft nur in wenigen Fällen als nicht rein innenpolitisches Geschäft ein.¹⁸ Die 11. AHV-Revision ist ein vollständiges Nicht-Mitglied in der Menge der europäisierten Fälle und bekommt den Wert 0.

5.3.7 Politiktyp

Bei der 11. AHV-Revision handelt es sich um eine Reform des obligatorischen, staatlich verwalteten Pfeilers der Altersvorsorge. Dies ist ein Paradebeispiel einer redistributiven Massnahme, welche Einkommen zwischen verschiedenen Alterskategorien, zwischen verschiedenen Einkommenskategorien und zwischen den Geschlechtern umverteilt. Der Fall ist durch diese Umverteilung vollständiges Mitglied in der Menge der redistributiven oder regulativen Massnahmen und bekommt den Fuzzy-Wert 1.

¹⁸ Durchschnitt 1.4

5.3.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase

5 von 11 Etappen der vorparlamentarischen Phase des Entscheidungsprozesses der 11. AHV-Revision waren konsultative Etappen, die restlichen waren formell den bundesstaatlichen Akteuren vorbehalten. Ausser der Vernehmlassung waren das Konsultationsorgan zur IDAFiSo 2 und die Konsultation der eidgenössischen AHV- beziehungsweise BVG-Kommissionen die einzigen offiziellen Zugangspunkte für externe Akteure zum Prozess, bei der fünften konsultativen Etappe handelt es sich um ein Forschungsmandat. Mit einer Ratio von 0.45 war die vorparlamentarische Phase zu diesem Prozess formell eher geschlossen gestaltet. Dies kann bei Betrachtung der reellen Teilnahme der Akteure an den verschiedenen Etappen bestätigt werden. 39% der externen Akteure hatten Zugang zu den Etappen der vorparlamentarischen Phase, was verglichen mit den anderen Prozessen nur einem durchschnittlichen Wert entspricht. Der Durchschnitt beider Indikatoren ist 0.42, das Geschäft der AHV-Revision ist somit eher innerhalb der Menge der Fälle mit einer verschlossenen vorparlamentarischen Phase anzusiedeln. Es bekommt den Fuzzy-Wert 0.4.

Tabelle 5.3.4: Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Indikator	Wert	
Formelle Offenheit	.45	(5/11)
Reelle Offenheit	.39	
Durchschnitt	.42	

5.4 Neuer Finanzausgleich

5.4.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage¹⁹

Der neue Finanzausgleich (NFA) stellt mit Sicherheit eine der umfassendsten und bedeutensten Reformen in der neueren politischen Geschichte der Schweiz dar. Kurz gefasst geht es um die komplette Neuorganisation der Finanzströme zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen selber. Das über die Jahre durch den Föderalismus entstandene Gewirr der Aufgaben, Kompetenzen und Geldströme zwischen Bund und Kantonen sollte entflechtet, das Prinzip der Subsidiarität gestärkt, die schleichende Zentralisierung gestoppt

¹⁹ Botschaft Bundesrat (2001b). Nicht dazu gehört das im Jahr 2006 vom Parlament verabschiedete Ausführungsgesetz „Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“.

und der Föderalismus so revitalisiert werden (siehe Sciarini 2005, Serdült und Schenkel 2006, Braun 2009a).

Entsprechend dem Umfang des Reformprojekts dauerte denn auch der gesamte Entscheidungsprozess ziemlich lange. Bereits im Jahr 1991 erstellte die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) eine Wirkungsanalyse des bestehenden Systems des Finanzausgleichs. Es wurde festgestellt, dass das Ziel eines Abbaus der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den verschiedenen Kantonen nicht erreicht wird. Als Reaktion darauf wurde von Seiten der Kantone (Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, FDK) kurz darauf ein „Orientierungsrahmen“ erarbeitet, welcher ein Konzept zur Neuorientierung des Finanzausgleichs vorlegte. Daraufhin wurde eine wissenschaftliche Expertise zur Bestätigung der bestehenden Mängel und der Ausarbeitung möglicher Lösungsvorschläge in Auftrag gegeben (Frey *et al.* 1994). Von 1994 bis 1996 setzte sich eine erste, paritätisch aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzte Projektorganisation mit den Grundprinzipien auseinander, auf welchen der neue Finanzausgleich aufgebaut sein sollte. Im Zentrum standen die Entflechtung von Bundes- und Kantonsaufgaben und -kompetenzen, die Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone sowie die Verstärkung der horizontalen Zusammenarbeit unter den Kantonen mit einem Lastenausgleich. Diese Grundprinzipien wurden darauf in einer ersten Vernehmlassung auf ihre gesellschaftliche Akzeptanz geprüft. Die zweite, erweiterte Projektorganisation, zusammengesetzt aus politischen und strategischen Steuerungsorganen sowie aus einzelnen Projektgruppen, arbeitete dann während dreier Jahre konkrete Vorentwürfe zu nötigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen aus.²⁰ Dabei war entscheidend, mögliche Spannungen zwischen Stadt- und Bergkantonen oder zwischen reichen und ärmeren Kantonen vermeiden zu können. Im Jahr 1999 wurde zu den Vorschlägen der zweiten Projektorganisation eine ausgiebige Vernehmlassung durchgeführt. Es stellte sich heraus, dass die Stossrichtung des Projektes generelle Unterstützung findet, aber auch punktueller Widerstand vorhanden ist. Einerseits kritisierten linke Parteien, Gewerkschaften und Organisationen aus dem Gesundheits- und Sozialwesen die Kompetenzverlagerungen vom Bund zu den Kantonen in den entsprechenden Bereichen, weil sie so verminderte und ungleiche Leistungen erwarteten. Andererseits fühlten sich die Städte übergangen und verlangten stärkere Kompensationen für ihre Zentrumslasten. Daher sollte eine NFA-Delegation hinsichtlich der Ausarbeitung der Botschaft Korrekturen vornehmen. Um die politische Akzeptanz weiter zu sichern und

²⁰ Wie Braun (2009a) aufzeigt, war die Strategie, in einem ersten Schritt Einigkeit über die Grundsätze zu suchen und erst in einem zweiten Schritt die konkreten Veränderungen anzugehen ausschlaggebend für den Erfolg der Reform.

einzelne stark betroffene Kantone zufriedenzustellen wurde zusätzlich ein Härteausgleich eingebaut, welcher die beim Übergang vom geltenden zum neuen System schlechter gestellten Kantone entlastet.²¹ Im Parlament wurden aufgrund des Umfangs des Vorhabens Spezialkommissionen einberufen, und wegen der föderalistischen Natur des Geschäftes behandelte der Ständerat das Geschäft als Erstrat.²² Nach einer intensiven Abstimmungskampagne wurde das Projekt im November 2004 vom Volk klar angenommen. Verschiedene Behindertenorganisationen, zusammengeschlossen als „Interessengemeinschaft sozialer Finanzausgleich“, mit Unterstützung von Teilen der Linken, hatten aus oben genannten Gründen eine Kampagne gegen den neuen Finanzausgleich geführt.²³

Der so verabschiedete NFA besteht aus vier grundsätzlichen Pfeilern. Erstens geht es um die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen. Es soll entweder dem Bund oder aber den Kantonen die integrale Verantwortlichkeit für einen Bereich zugeschrieben werden, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und den jeweiligen verantwortlichen Akteuren grösstmögliche Handlungsspielräume zuzugestehen. Zweitens wurden neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen eingeführt. Bei verbleibenden gemeinsamen Aufgaben soll grundsätzlich gelten, dass der Bund die Strategie festlegt und die Kantone die operative Verantwortung tragen. In diesem Zusammenhang stehende finanzielle Beiträge des Bundes sollen vermehrt als Pauschalbeiträge und nicht als kostenproportionale Subventionen ausbezahlt werden. Drittens soll die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, also der kooperative horizontale Föderalismus, durch mögliche Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Konkordaten in gewissen Bereichen intensiviert werden. Ausserdem wird ein Lastenausgleich zwischen den Kantonen eingeführt, durch welchen gewissen Kantonen ihre Zentrumsleistungen vergütet werden. Viertens wurde der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den ressourcenschwachen und ressourcenstarken Kantonen mit dem Ressourcenausgleich,

²¹ Dieser Härteausgleich war streng genommen wegen fehlender Kostenneutralität nicht systemkonform, wurde aber für die politische Machbarkeit des Vorhabens eingebaut.

²² Die wichtigste Änderung im Parlament war die Einführung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung.

²³ Die „IG sozialer Finanzausgleich“ besteht aus folgenden Organisationen: Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter SAEB, Behinderten-Selbsthilfe Schweiz AGILE, Schweizerischer Invalidenverband PROCAP, Paraplegiker-Vereinigung, Vereinigung der Elternvereine für Menschen mit geistiger Behinderung INSIEME, Schweizerische Stiftung für das cerebral gelähmte Kind, Schweizerischer Blindenverband SBV, FRAGILE Suisse, Organisation für Menschen mit Hörproblemen Pro Audito, Pro Infirmis, Pro Mente Sana, Schweizerischer Zentralverein Blindenwesen SZB, Rheuma-Liga Schweiz RLS, Verband heilpädagogischer Ausbildungsinstitute Schweiz VHAS, Verband Heime und Institutionen Schweiz Cura Viva, Soziale Institutionen für Menschen mit Behinderung Schweiz INSOS, Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik Integras, Vereinigung Cerebral Schweiz, Eltern Blinder, Seh- und Mehrfachbehinderter Kinder Schweiz Visoparents. Der Zusammenschluss wurde im Jahr 1996 nach dem Bericht der ersten Projektorganisation mit dem Ziel gegründet, den Sozialbereich aus der Vorlage zu streichen. Schlussendlich erreichte man nur Übergangsfristen und die Vorlage wurde in der Volksabstimmung angenommen.

welcher sich am Steuerpotential der Kantone orientiert, neu gestaltet. Dazu gehört ebenfalls ein Lastenausgleich des Bundes, welcher Kantonen mit grossen geographisch-topographischen oder soziodemografischen Lasten zu Gute kommt. Zu den vier Pfeilern des NFA kommt der oben genannte Härteausgleich als Übergangslösung hinzu. Insgesamt wurden dafür 27 Änderungen in der Verfassung und über 30 Gesetzesänderungen vorgenommen.

5.4.2 Koalitionen beim NFA

Tabelle 5.4.1: Koalitionen beim NFA

Koalition	Akteure ²⁴
Projektleitung	Bundesrat, EFD/EFV, KdK, FDK, Economiesuisse, CVP, FDP, LPS
Kritiker	SODK, SP, SGB, Spitexverband, IG sozialer Finanzausgleich
Koalitionslose Akteure	BSV, SBF, BJ, VBS, BAFU, SVP, Grüne, EVP, Experten, SGeV, SSV

Die optimale Lösung der Balance-Analyse ergibt vier Positionen von Akteuren.²⁵ Zwei dieser Positionen sind jedoch durch die staatlichen Akteure des BSV und des SBF besetzt, welches unwichtige Akteure waren und deshalb zu den koalitionslosen Akteuren gezählt werden. Die Akteure der Projektleitung, einige weitere Vertreter der Bundesverwaltung, die bürgerlichen Parteien und die Experten teilen sich eine Position. Es ist nicht ganz einfach, innerhalb dieser Position eine eindeutige 2-Clique ausfindig zu machen, welche als Koalition bezeichnet werden kann. Die sowohl bezüglich der Konvergenz als auch bezüglich der Zusammenarbeit dichteste 2-Clique wird nur durch den Bundesrat, die CVP, die FDP und die LPS gebildet. Dies würde die für das Projekt hauptverantwortlichen Akteure des Bundes und der Kantone nicht miteinschliessen. Der NFA war jedoch klar ein Resultat der engen Zusammenarbeit und Kompromissfindung zwischen dem Bund und den Kantonen.²⁶ Aus diesem Grund setze ich mich ausnahmsweise über die formalen Indikatoren hinweg und sehe die Akteure in der

²⁴ Für das sehr einflussreiche Finanzdepartement (EFD, Reputation = 89%) verfüge ich über keine aktiven Daten, weshalb dieser Akteur mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zusammengekommen wird.
²⁵ Fehlerterm: 9.05 (mit SBF und BSV in jeweils einer eigenen Position. Diese unwichtigen Akteure hatten kleine Vorbehalte, waren aber als staatliche Akteure offiziell trotzdem für die Vorlage und werden deshalb nicht als eigene Koalition angesehen, sondern zu den koalitionslosen Akteuren gezählt). Fehlerterm mit 2 Positionen: 9.05 (mit SBF und BSV in einer Position mit PS, SGB, etc.). Fehlerterm mit 3 Positionen: 9.05 (mit SBF in einer separaten Position). Fehlerterm mit 5 Positionen: 9.30.
²⁶ Wobei bei den Kantonen die Finanzdirektorenkonferenz FDK Ansprechpartner für finanzpolitische Aspekte war, und die Konferenz der Kantonsregierungen KdK sich um staatspolitische Aspekte kümmerte.

dichtesten 2-Clique, das heisst den Bundesrat und die bürgerlichen Parteien, zusammen mit den Akteuren der zweitdichtesten 2-Clique, bestehend aus dem Bundesrat, dem Finanzdepartement EFD beziehungsweise der Finanzverwaltung EFV, der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz FDK, der Konferenz der Kantonsregierungen KdK und der Economiesuisse zusammen als projekttragende Koalition an.²⁷ In einer zweiten Position sind Akteure zusammengefasst, welche gegenüber dem Projekt des NFA oder Teilen daraus aus verschiedenen Gründen kritisch eingestellt waren oder das Projekt in der Volksabstimmung sogar zur Ablehnung empfohlen haben. Allen voran hat sich die Interessengemeinschaft Sozialer Finanzausgleich mit ihren Sorgen wegen der Finanzierung des Behinderten- und Pflegesektors etwas Gehör verschaffen können und kämpfte gegen die Vorlage. Die SP war von Beginn an gegenüber dem gesamten Projekt skeptisch und schlussendlich ebenfalls dagegen, während sich der SGB an der Abstimmungskampagne nicht beteiligte. Ebenfalls zur Koalition der Kritiker gehört der Spitexverband und die Sozialdirektorenkonferenz, welche die Vorlage in der Volksabstimmung im Gegensatz zu den anderen Akteuren aber nicht zur Ablehnung empfohlen. Im Gegensatz zum Grossteil der im Pflege- und Behindertenbereich aktiven Organisation akzeptierte der Spitexverband als eine der wichtigeren Organisationen in diesem Bereich die Vorlage als Ganzes und versuchte, die negativen Konsequenzen auf Kantonsebene zu bekämpfen oder aber seine eigenen Strukturen den neuen Gegebenheiten anzupassen. Alle diese Akteure teilten aber die Sorgen bezüglich der Konsequenzen des NFA auf die finanzielle Sicherheit und die Qualität der Dienstleistungen im Pflegebereich.²⁸

5.4.3 Machtverteilung

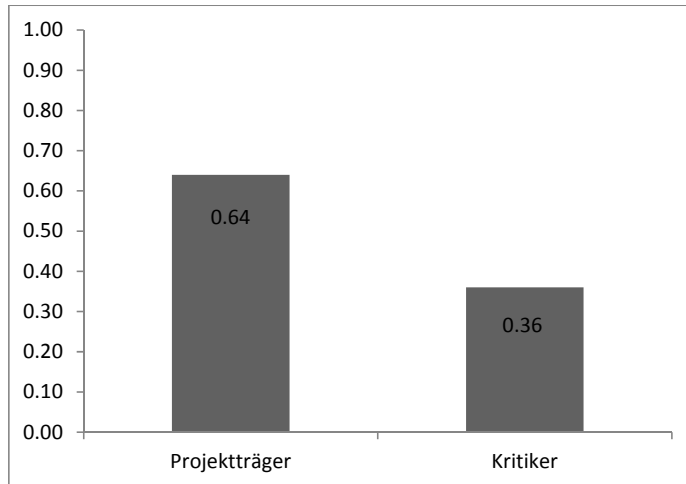
Die Koalition der Kritiker des NFA konnte das Projekt zwar nicht ernsthaft gefährden, da die Problematik des Pflegebereichs gegenüber dem Gesamtprojekt nur einen kleinen Teil ausmachte und die linken Parteien ihre Grundsatzkritik nur halbherzig formulierten. Mit ihren Forderungen und dem Aufruf zur Ablehnung des Geschäftes an der Urne konnte sich diese Koalition aber doch einen gewissen Einfluss auf das Projekt erkämpfen und erreicht über 35% des Gesamteinflusses. Die dominierende Koalition hatte dennoch klar über 50% des

²⁷ Diese Ausnahme erscheint aufgrund der Fallkenntnisse gerechtfertigt. Ausserdem verändert sich die Beschreibung der drei Dimensionen der Entscheidungsstruktur zum neuen NFA durch den Einbezug der bürgerlichen Parteien in die Koalition der Projektträger nur geringfügig. Die Macht der Koalition der Projektträger nimmt um 1% zu, die durchschnittliche Zusammenarbeit nimmt ebenfalls um 1% zu, und der durchschnittliche Konflikt nimmt um 4% ab. Diese Ausnahme hat somit keine Auswirkungen auf die Kalibrierung der drei Dimensionen.

²⁸ Ebenfalls skeptisch waren die Grüne Partei und der Schweizerische Städteverband, diese Akteure zählen aber aufgrund fehlender Zusammenarbeit nicht zur entsprechenden Koalition.

Einflusses. Das Geschäft des NFA ist eher innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition einzuordnen und bekommt den Fuzzy-Wert 0.6.

Graphik 5.4.1: Machtverteilung in der Entscheidungsstruktur zum NFA



5.4.4 Koalitionsbeziehungen

Die Beziehungen zwischen den Projektträgern und der Koalition der Kritiker des Neuen Finanzausgleichs sind eher divergent. Ausserdem ist zu beobachten, dass die Kritiker des Projektes ihre Beziehungen zur Koalition der Projektträger etwas positiver einschätzen als dies umgekehrt der Fall ist. Dies könnte damit zu erklären sein, dass die Akteure in der Koalition der Kritiker nicht wirklich das Projekt als Gesamtes verurteilten, sondern vor allem wegen der Umverteilung der Kompetenzen im Bereich der Pflegefinanzierung das Projekt ablehnten.²⁹ Durch ihre ablehnende Haltung und ihre mehrheitliche Nein-Parole zur Volksabstimmung gefährdeten sie jedoch das Gesamtprojekt. Deshalb ist die Koalition der Projektträger dieser Koalition gegenüber negativer eingestellt als diese gegenüber der Projektleitung, von deren Gesamtprojekt sie die Grundidee keinesfalls verurteilte. Der durchschnittliche Konfliktwert zwischen den beiden Koalitionen beträgt -0.35.

²⁹ Bei der SP kamen grundsätzliche Bedenken dazu, da sich diese Partei allgemein gegen den kantonalen Wettbewerb und für eine stärkere Zentralisierung einsetzt.

Tabelle 5.4.2: Konflikt zwischen den Koalitionen

	Projektträger	Kritiker	Koalitionslose Akteure
Projektträger	0.40	-0.44	0.06
Kritiker	-0.26	0.42	0.06
Koalitionslose Akteure	0.06	0.07	0.03

Die Zusammenarbeit zwischen der Koalition der Kritiker des NFA und der Projektträger war mit 0.13 nur ganz knapp unterdurchschnittlich. Der Konfliktwert wird somit um 0.01 vermindert, was einen Beziehungswert von -0.36 ergibt. Dies entspricht einem Fuzzy-Wert von 0.6 für Fälle, die eher innerhalb als ausserhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen liegen. Die Entscheidungsstruktur zum NFA gehört somit zum Idealtyp der Dominanz.

Tabelle 5.4.3: Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen

	Projektträger	Kritiker	Koalitionslose Akteure
Projektträger	0.39		
Kritiker	0.13	0.70	
Koalitionslose Akteure	0.14	0.06	0.04

5.4.5 Föderalismus

Der Neue Finanzausgleich (NFA) ist ganz eindeutig ein gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen. Als Reform des Systems der Finanzströme und der Aufgaben- und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen sind beide Seiten stark involviert, und sämtliche Arbeitsgruppen waren von Beginn an paritätisch besetzt. Das Geschäft des NFA ist als vollständig föderalistischer Entscheidungsprozess anzusehen. Es wird ihm daher der Fuzzy-Wert von 1 zugeteilt.

5.4.6 Europäisierung

Der NFA ist ein rein innenpolitisches Geschäft und wurde von den Experten auch klar als solches eingeschätzt.³⁰ Im Rahmen des Europatauglichkeitsparagrafen seiner Botschaft

³⁰ Durchschnittswerte : Verfassungsänderng 1.5, Bundesgesetz 1.4.

weist der Bundesrat (2001b) lediglich darauf hin, dass die durch den NFA provozierte Stärkung des exekutiven Horizontalföderalismus im Bezug auf einen potentiellen EU-Beitritt für die Mitsprache der Kantone vorteilhaft wäre. Der NFA ist aber ganz klar ein vollständiges Nicht-Mitglied in der Menge der europäisierten Fälle und bekommt den Fuzzy-Wert 0.

5.4.7 Politiktyp

Beim neuen Finanz- und Lastenausgleich ging es um die umfassende Neuordnung der Kompetenz- und Finanzordnung zwischen dem Bund und den Kantonen. Ausserdem wurde die Aufgabenteilung zwischen den beiden Ebenen durch die Entflechtung der Bundes- und Kantonskompetenzen neu geordnet. Durch die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von und der Beitrittspflicht zu kantonalen Konkordaten hat der Bund neue Kompetenzen im Bereich der Regelung des öffentlichen Bereiches gewonnen. Somit handelt es sich bezüglich dieser Punkte um ein konstitutives Geschäft, in welchem nur indirekt Zwang angewandt wird. Daneben aber handelt es sich beim NFA, und besonders beim Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen den Kantonen, um eine redistributive Massnahme zwischen reichen und armen oder sonst benachteiligten Zielgruppen. In diesem Bereich ist die Art der Zwangsmassnahme auf die betroffenen Akteure, die Kantone, direkt. Wird beispielsweise ein Kanton als Nettozahler identifiziert, hat dies für ihn direkte finanzielle Konsequenzen. Es handelt sich eben um einen *Finanzausgleich*, was auf einen stark redistributiven Charakter der Vorlage hinweist. Ausserdem handelt es sich bei der umstrittenen Problematik der Kompetenzverteilung im Pflege- und Sozialbereich um redistributive Massnahmen. Weil diese beiden Themen im Mittelpunkt der Kontroversen um den NFA standen, ist der Fall eher innerhalb der Menge der redistributiven oder regulativen Geschäfte zu lokalisieren. Er bekommt den Fuzzy-Wert 0.6.

5.4.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Die vorparlamentarische Phase des Entscheidungsprozesses zum Neuen Finanzausgleich war aufgrund der Komplexität und des Umfangs des Geschäftes sehr wichtig für die Erarbeitung eines frühen Konsenses. Sie beinhaltete die hohe Anzahl von 10 Etappen, welche formell externen Akteuren offen standen. Dies ist, zusammen mit dem Entlastungsprogramm, der höchste Wert für alle 11 Fälle. Der Anteil der Konsultationsphasen an allen Phasen von 0.77 ist der höchste aller Fälle. Zwei Faktoren scheinen für diese Offenheit verantwortlich zu sein. Erstens wurde das Jahrhundertreformprojekt bewusst äusserst vorsichtig aufgebaut, indem

zuerst die allgemeinen Prinzipien einer Vernehmlassung unterzogen wurden. Erst drei Jahre später fand eine zweite Vernehmlassung über das schlussendliche, detaillierte Projekt statt. Zweitens spielte eine Kategorie externer Akteure, die Kantone, aufgrund der Problematik natürlich eine spezielle Rolle. Sie wurden so stark in die Organisation einbezogen, dass man eigentlich von einem gemeinsamen Projekt sprechen kann. Neben den Kantonen wurden auch andere externe Akteure in die Erarbeitung des Projektes einbezogen, weshalb der Wert für die reelle Offenheit ebenfalls eher hoch ist (0.42). Der Durchschnitt beider Indikatoren beträgt 0.6. Der NFA befindet sich damit hauptsächlich innerhalb der Menge der Fälle mit einer offenen vorparlamentarischen Phase (0.8).

Tabelle 5.4.4: Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Indikator	Wert
Formelle Offenheit	.77 (10/13)
Reelle Offenheit	.42
Durchschnitt	.60

5.5 Entlastungsprogramm 2003

5.5.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage³¹

In etwa seit Mitte der 1980er Jahre war in der Schweiz eine beachtliche Steigerung der Staatsdefizite und –schulden zu beobachten (siehe Armingeon 2006). Angesichts der sich immer stärker anspannenden Finanzlage des Bundeshaushaltes hatte sich die Schweizer Stimmbevölkerung 2001 an der Urne für die sogenannte Schuldenbremse, welche die Neuverschuldung der öffentlichen Hand verbot, ausgesprochen.

Im Herbst 2002 verschlechterte sich die wirtschaftliche Konjunktur erneut drastisch, was den Bundesrat dazu veranlasste, die aktuellsten Budgetvorschläge für 2003 zu überarbeiten und mit verminderten Einnahmen zu rechnen. Bereits vorher wurde von bürgerlicher Seite mit Motionen starken Spardruck auf den Bund ausgeübt, und nachdem sich auch die parlamentarische Finanzdelegation in diese Richtung aussprach, präsentierte der Bundesrat im Januar 2003 eine dreistufige Sanierungsstrategie. Diese sah als ihr Herzstück ein

³¹ Botschaft Bundesrat (2003a). Formell gehört der Bundesbeschluss über die dringlichen Massnahmen zum Entlastungsprogramm nicht dazu.

Entlastungsprogramm vor, wodurch die Massnahme der Schuldenbremse ein erstes Mal konkret angewandt wurde. Die Eidgenössische Finanzverwaltung EFV präsentierte ein entscheidendes erstes Papier mit Sparvorschlägen, welches in äusserst kurzer Zeit zu einer Botschaft ausgearbeitet wurde. Das schnelle Tempo, mit welchem das Geschäft vorangetrieben wurde bedingte, dass die verschiedenen Konsultationen mit Vertretern der Kantone, des Asylwesens und der Invalidenversicherung auf eher informeller Basis stattfanden. Daneben wurde eine unbedeutende und kurze schriftliche Vernehmlassung und eine konferezielle Vernehmlassung mit den wichtigsten betroffenen Akteuren durchgeführt. So konnte das Geschäft denn auch nach weniger als einem Jahr, im Herbst und Winter 2003, im Parlament behandelt werden. Hier übernahmen extra für dieses Geschäft gebildete Spezialkommissionen beider Räte die Arbeit. Der Ständerat behandelte das Geschäft auf Druck der EFV als Erstrat, was aufgrund des grösseren Sparwillens in der kleinen Kammer dem Geschäft aus Sicht der Befürworter zu Gute kam. Im Parlament artikulierte sich der Hauptkonflikt zwischen den Vertretern eines schlanken Staates auf der bürgerlichen Seite des politischen Spektrums und jenen eines starken Staates. Bei letzteren handelte es sich vor allem um Akteure auf der linken Seite, welche einen allgemeinen Staatsabbau zu Lasten der Bevölkerung befürchteten. Erstens war jedoch allgemein akzeptiert, dass gewisse Massnahmen zur Gesundung des staatlichen Finanzhaushaltes notwendig waren, und zweitens wurde der Massnahmenkatalog so ausgestaltet, dass nach dem Prinzip der Opfersymetrie beinahe jeder Politikbereich beziehungsweise jede Verwaltungseinheit betroffen war. So konnten grössere Blockaden von Seiten der direkt betroffenen Akteure verhindert werden. Das Entlastungsprogramm wurde im Dezember 2003 im Parlament angenommen, und die unterlegene Linke verzichtete auf ein Referendum.

Am stärksten von den Sparmassnahmen betroffen waren die ohnehin „teuren“ Bereiche der sozialen Wohlfahrt, des Verkehrs, der Landesverteidigung, der Landwirtschaft, der Bildung und Forschung sowie der Aussenbeziehungen. Diese Bereiche stellten zusammen 85% der Budgetkürzungen. Der Abbau betraf einerseits staatliche Leistungen und Programme, andererseits das Bundespersonal.

5.5.2 Koalitionen beim Entlastungsprogramm 2003

Tabelle 5.5.1: Koalitionen beim Entlastungsprogramm

Koalition	Akteure³²
<i>Bauern</i>	SBV
<i>Linke</i>	SP, Grüne, SGB, Travail.Suisse, transfair, VGB
<i>Federführung und Bürgerliche</i>	Bundesrat, EFD, EFV, CVP, FDP, SVP, Economiesuisse, SAV, SGV
<i>Koalitionslose Akteure</i>	BSV, BFE, DEZA, EPA, Seco, BABS, KdK, FDK, SSV, EDU

Beim Entlastungsprogramm 2003 geht es um Einsparungen im Staatshaushalt. Es ist somit nicht erstaunlich, dass sich die Koalitionen entlang der klassischen sozioökonomischen Konfliktlinie gegenüberstehen. Aufgrund der Balance-Analyse können 3 verschiedene Positionen identifiziert werden.³³ In der Koalition der Federführung und der Bürgerlichen finden sich die bürgerlichen Parteien CVP, FDP und SVP und die Wirtschaftsvertreter der Economiesuisse, des Arbeitgeberverbandes SAV und des Gewerbeverbandes SGV. Alle diese Akteure sprechen sich – mit unterschiedlicher Intensität – für einen schlanken Staat und die strenge Kontrolle der Staatsfinanzen aus. Das Finanzdepartement EFD und die Eidgenössische Finanzverwaltung EFV als federführende Akteure gehören ebenfalls zu dieser Koalition, genauso wie der Bundesrat. Diese staatlichen Akteure wurden zum Sparprogramm gedrängt und arbeiteten in der Folge ein Gesetz aus, welches auf bürgerlicher Seite grosse Akzeptanz fand.³⁴ Natürlicher Gegner eines solchen Entlastungsprogramms sind die linken Parteien SP und die Grünen zusammen mit dem Gewerkschaftsbund SGB, der Travail.Suisse und den spezifischen Gewerkschaften des Bundespersonals transfair und Verhandlungsgemeinschaft Bundespersonal VGB. Diese befinden sich gemeinsam in der Koalition der Linken.³⁵ Eine spezielle Position nimmt der Bauernverband SBV als Einzelakteur ein. Während man diesen Akteur eigentlich generell zu den „rechten“ Verbänden zählen würde, ist seine Position im Rahmen eines Entlastungsprogramms ambivalent. Er

³² Der Bundesrat ist auch in dieser Entscheidungsstruktur ein sehr wichtiger Akteur (Reputation = 72%), jedoch fehlen aktive Daten zu Zusammenarbeit und Konflikt. Daher wurden die Daten dieses Akteurs symmetrisiert.

³³ Fehlerterm: 10.5. Fehlerterm mit 2 Koalitionen: 12.25. Fehlerterm mit 4 Positionen: 10.75 (mit BABS in separater Position, dies ist jedoch ein unwichtiger Akteur).

³⁴ Für das Entlastungsprogramm sprachen sich auch die Kantone via die KdK und die Finanzdirektorenkonferenz FDK aus, welche aber nicht zur dichtesten 2-Clique und damit nicht zur befürwortenden Koalition gehören.

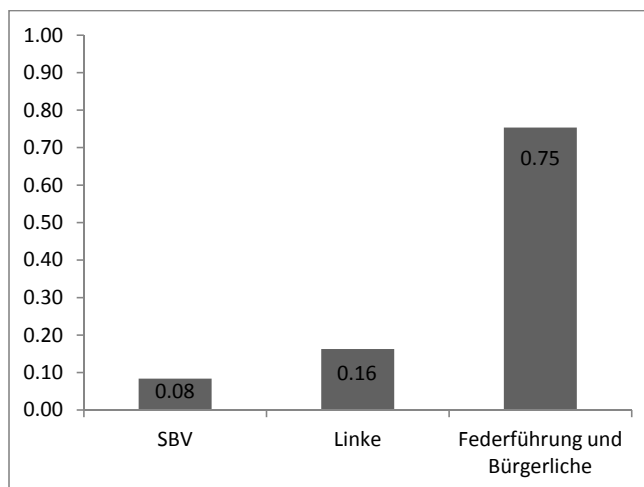
³⁵ Auch vom Sparprogramm direkt betroffene Bundesstellen wie das DEZA oder das BFE teilen die Position der Kritiker des Gesetzes, gehören aber aufgrund der fehlenden Zusammenarbeit mit der politischen Linken nicht zu dieser Koalition.

assoziierte sich nicht mit den natürlichen Verbündeten auf der rechten Seite, weil der Bauernstand selber durch die Sparbemühungen im Bereich der Landwirtschaft unter Druck gerät. Gleichzeitig gehört er nicht zur linken Koalition der generellen Spargegner, sondern hat sich als alleinstehender Akteur vor allem für seine eigenen Interessen einzusetzen versucht.

5.5.3 Machtverteilung

Die Koalition der federführenden staatlichen Akteure und den Befürwortern des Sparprogramms auf bürgerlich-wirtschaftlicher Seite dominieren die Entscheidungsstruktur zum Entlastungsprogramm 2003 mit 75% des Gesamteinflusses relativ klar. Die linken Gegner hatten wenig, der Bauernverband minimen Einfluss auf das Geschäft. Diesen beiden Koalitionen blieb nicht viel mehr übrig, als dieses so zu akzeptieren. Die Entscheidungsstruktur zum Entlastungsprogramm 2003 ist grösstenteils Mitglied in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition und bekommt den Fuzzy-Wert 0.8.

Graphik 5.5.1: Machtverteilung in der Entscheidungsstruktur zum Entlastungsprogramm



5.5.4 Koalitionsbeziehungen

Der erwartungsgemäss stärkste Konflikt spielt sich zwischen der Koalition der federführenden staatlichen Akteure und der Bürgerlichen und der Koalition der Linken ab. Von beiden Seiten her gesehen ist der Konflikt zwischen diesen beiden Hauptkoalitionen sehr stark. Ebenfalls sehr stark konfliktuell sind die Beziehungen zwischen den Bauern und der Koalition der

Projektbefürworter. Umgekehrt ist dieser Konflikt zwar immer noch klar präsent, aber nicht so intensiv. Dies ist ein Hinweis auf eine asymmetrische Sicht auf das Problem der Bauern mit dem Entlastungsprogramm 2003. Während das Programm natürlich wegen der Sparbemühungen, welche sie betrafen, generell abzulehnen war, war für die das Entlastungsprogramm befürwortende Koalition der Bauernverband nur bezüglich eines kleinen Teils des Programmes ein Gegner. Der wichtigere Konflikt für die Federführung und die Bürgerlichen war klar jener mit der Linken, welche dem Entlastungsprogramm generell skeptisch gegenüber stand. Auch zwischen den beiden kritischen Koalitionen, den Bauern und der Linken, gab es zwar keinen sehr starken, aber doch klaren Konflikt. Diese beiden Koalitionen waren schlicht und einfach an zu verschiedenen Teilen des Entlastungsprogramms interessiert, als dass eine konvergentere Beziehung zu stehen kommen könnte. Mit einem Durchschnittswert von -0.46 ist der Konflikt in der Entscheidungsstruktur zum Entlastungsprogramm 03 stark.

Tabelle 5.5.2: Konflikt zwischen den Koalitionen

	Bauern	Linke	Federführung und Bürgerliche	Koalitionslose Akteure
Bauern	/	-0.33	-0.56	0.30
Linke	-0.25	0.78	-0.69	-0.07
Federführung und Bürgerliche	-0.28	-0.65	0.78	0.17
Koalitionslose Akteure	0.00	0.10	-0.11	0.01

Zwischen der Koalition der Projektleitung und Projektbefürworter und den beiden anderen Koalitionen bestehen erstaunlich starke Zusammenarbeitsbeziehungen. Sowohl zwischen den Linken und der führenden Koalition als auch zwischen den Bauern und der führenden Koalition bestehen jeweils ein Drittel der möglichen Zusammenarbeitsbeziehungen, was als starke Zusammenarbeit zu interpretieren ist. Hingegen ist die Zusammenarbeit zwischen den beiden Minderheitskoalitionen der Bauern und der Linken inexistent. Dies ergibt einen überdurchschnittlichen Zusammenarbeitswert von 0.20.

Tabelle 5.5.3: Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen

	Bauern	Linke	Federführung und Bürgerliche	Koalitionslose Akteure
Bauern	/			
Linke	0	0.67		
Federführung und Bürgerliche	0.33	0.28	0.78	
Koalitionslose Akteure	0	0	0.16	0.02

Wegen der überdurchschnittlichen Zusammenarbeit wird der Konfliktwert erhöht, das heisst der Beziehungswert rückt näher an das Extrem der konsensuellen Koalitionsbeziehungen und beträgt -0.4. Dies entspricht einem Fuzzy-Wert von 0.6 für Entscheidungsstrukturen, die eher innerhalb als ausserhalb der Menge der Fälle mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen liegen. Das Entlastungsprogramm gehört zum Idealtyp der Dominanz.

5.5.5 Föderalismus

Bund und Kantone unterhalten jeweils einen eigenen Finanzhaushalt. Beim Entlastungsprogramm 2003 geht es um die Entlastung des Bundeshaushaltes, womit die Kantone grundsätzlich keine Rolle spielen. Bei Sparprogrammen des Bundes besteht jedoch immer die Gefahr von Lastenabwälzungen auf die Kantone. Daher wurden diese in einer Begleitgruppe, geleitet durch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren FDK, in die Konkretisierung der Entlastungsmassnahmen einbezogen. Es wurde darauf geachtet, dass die Kantone nicht für ausbleibende Bundesbeiträge in die Lücke springen mussten und sich so per Referendum gegen das Sparpaket wehren würden (Bundesrat 2003a: 5629). Diesbezüglich hat der Fall des Entlastungsprogramms eine gewisse föderalistische Komponente. Es handelt sich um einen Fall, welcher sich grösstenteils ausserhalb der Menge der föderalistischen Entscheidungsprozesse befindet und daher den Fuzzy-Wert 0.2 zugeschrieben bekommt.

5.5.6 Europäisierung

Beim Entlastungsprogramm 2003 handelt es sich um ein klar innenpolitisches Geschäft, welches weder einem internationalen Vertrag entspringt noch mit einem solchen verbunden ist. Die Experten schätzten den Internationalisierungsgrad dieses Geschäfts denn auch als sehr tief ein (1.5). Ausser dass auch im Bereich des Departementes für auswärtige

Angelegenheiten EDA die Ausgaben gekürzt wurden, hat dieses Geschäft mit dem europäischen Umfeld nichts zu tun. Es bekommt daher den Wert 0 für Geschäfte, welche vollständig ausserhalb der Menge der europäisierten Geschäfte liegen.

5.5.7 Politiktyp

Laut den Kriterien von Spitzer (1983) und Lowi (1985) sind sämtliche Massnahmen, welche sich mit dem Staatsbudget auseinandersetzen, grundsätzlich konstitutiv, da es um die Organisation des öffentlichen Bereiches geht. Damit handelt es sich um eine Massnahme mit indirekter Zwangsanwendung. Nun wurden aber im Rahmen des Entlastungsprogrammes auch Massnahmen diskutiert – oder fanden schlussendlich Aufnahme im Entlastungsprogramm – welche zu den redistributiven (Aussetzen des AHV-Mischindexes) oder den regulativen (Fürsorgestopp im Asylwesen) Massnahmen gehören. Das Entlastungsprogramm 2003 ist eine grundsätzlich konstitutive Massnahme. Sie ist grösstenteils als Nicht-Mitglied in der Menge der redistributiven oder regulativen Massnahmen und bekommt den Fuzzy-Wert 0.2.

5.5.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Genau zwei Drittel der Etappen der vorparlamentarischen Phase dieses Prozesses, nämlich 10 von 15, standen formell externen Akteuren offen, was einem Verhältnis von 0.67 entspricht. Die Offenheit ist erstens dadurch zu erklären, dass neben der Verwaltung und wissenschaftlichen Experten sich auch die parlamentarische Finanzdelegation sowie die Finanzkommissionen beider Räte bereits in der vorparlamentarischen Phase mit dem Geschäft auseinandersetzten. Zweitens fällt auf, dass sowohl eine schriftliche als auch eine konferenzielle Vernehmlassung durchgeführt wurde. Dazu traf sich die Verwaltung zu spezifischen Konsultationsgesprächen mit den Kantonen, Institutionen des Asylwesens oder Vertretern der Invalidenversicherung. Die reelle Offenheit war verglichen mit den anderen Fällen durchschnittlich (0.39). Einerseits waren von den zwar vielen, aber meist ziemlich spezifischen Konsultationsphasen nur eine beschränkte Anzahl der externen Akteure betroffen. Andererseits hatte aber ein beträchtlicher Anteil der externen Akteure Zugang zu den eigentlich verschlossenen inneradministrativen Phasen. Durchschnittlich ergibt sich ein Wert von 0.54. Der Fall des Entlastungsprogramms 2003 ist somit eher innerhalb der Menge der Fälle einzuordnen, welche eine offene vorparlamentarische Phase aufweisen (0.6).

Tabelle 5.5.4: Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Indikator	Wert
Formelle Offenheit	.67 (10/15)
Reelle Offenheit	.39
Durchschnitt	.54

5.6 Erweiterung der Personenfreizügigkeit

5.6.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage³⁶

Aufgrund der rasanten Entwicklung der europäischen Integration seit Mitte der 1980er Jahre gehört das politische und wirtschaftliche Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union (EU) zu den wichtigsten Themen der Schweizer Politik (Dupont und Sciarini 2002). Eine der wichtigsten Grundfreiheiten im EU-Raum ist der freie Personenverkehr. Im Jahr 2000 sagte die Schweizer Bevölkerung an der Urne Ja zum ersten Paket der Bilateralen Verträge mit der EU, welches als einen der wichtigsten Verträge den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU beinhaltet (Dupont *et al.* 2001, Sciarini *et al.* 2004, Dupont und Sciarini 2006). Durch dieses Abkommen wurde das strikte System der Einwanderungsquoten und Aufenthaltsbewilligungen für EU-Bürger abgeschafft und somit Bürgern der Schweiz beziehungsweise der EU erlaubt, sich in der EU beziehungsweise in der Schweiz niederzulassen und zu arbeiten. Auf Druck der Gewerkschaften wurde das Freizügigkeitsabkommen zum Schutz der inländischen Arbeitnehmerschaft mit sogenannten flankierenden Massnahmen ergänzt (Fischer 2002, Fischer *et al.* 2002). Das Abkommen trat 2002 in Kraft, wobei für eine relativ lange Zeit ein Übergangsregime mit gewissen Restriktionen galt (und noch immer gilt). Im selben Jahr wurde die Europäische Union dann um 10 neue Staaten in Ost- und Südosteuropa erweitert.

Diese Erweiterung auf die neuen Staaten bedingte eine Neuverhandlung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU. Im Sommer 2003 wurden die Verhandlungen mit der EU offiziell aufgenommen und knapp ein Jahr später abgeschlossen. Weil es sich bei der Personenfreizügigkeit mit der EU um kein inhaltlich neues Geschäft, sondern nur um die Anwendung des etablierten Regimes auf neue Staaten handelt, ging es bei den Verhandlungen vor allem um die Definition von allfälligen Übergangsfristen und

³⁶ Botschaft Bundesrat (2004a).

Schutzklauseln. Bereits bevor die neuen Verhandlungen aufgenommen wurden, waren von Seiten der nationalistischen Rechten um die SVP sowie von Seiten der Gewerkschaften Referendumsdrohungen zu vernehmen, letztere verbunden mit einer Forderung nach verstärkten flankierenden Massnahmen. Die Forderung nach verstärkten flankierenden Massnahmen wurde sehr ernst genommen und bereits während dem Verhandlungsprozess bildete sich eine tripartite Arbeitsgruppe mit Vertretern der Bundesverwaltung, der Gewerkschaften sowie der Wirtschaftsverbände zu deren Erarbeitung. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe fanden die Sozialpartner zu einem ausserordentlichen Kompromiss. Die Vorschläge dieser Arbeitsgruppe wurden im Sommer 2004, getrennt vom eigentlichen Vertrag mit der EU, in die Vernehmlassung geschickt. Erst im Parlament wurden die beiden Vorlagen schlussendlich zu einer einzigen zusammengefasst. Von Seiten des Ständerates zeigte sich die Aussenpolitische Kommission (APK) für das Projekt verantwortlich, im Nationalrat wurde gar extra für dieses Geschäft eine Spezialkommission geschaffen. Während der parlamentarischen Behandlung wurde die Vorlage mit Ausnahme der SVP breit unterstützt und dementsprechend relativ zügig verabschiedet. Nachdem sich die SVP bereits im Parlament für ein obligatorisches Referendum stark gemacht hatte, lancierte sie nach dem Ende der Parlamentsverhandlungen gemeinsam mit der Aktion für eine neutrale und unabhängige Schweiz AUNS und kleineren Rechtsparteien wie den Schweizer Demokraten SD das Referendum. Aufgrund der Wichtigkeit der gesamten bilateralen Beziehungen mit der EU führte der Bund mit der Unterstützung der Wirtschaft einen ziemlich intensiven Abstimmungskampf. Mit einem Ja-Stimmenanteil von 56% bestätigte die Referendumsabstimmung dann den relativ starken Support innerhalb der Schweizer Bevölkerung für die Personenfreizügigkeit und die bilateralen Verträge allgemein. Die erweiterten flankierenden Massnahmen beinhalteten hauptsächlich eine Einführung von Kontrollen durch Arbeitsinspektoren, striktere Meldepflichten für ausländische Unternehmen bei der Entsendung von Arbeitern und eine Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Gesamtarbeitsverträgen.

5.6.2 Koalitionen bei der Personenfreizügigkeit

Tabelle 5.6.1: Koalitionen bei der Personenfreizügigkeit

Koalition	Akteure³⁷
<i>Konservative und extreme Rechte</i>	SVP, SD, Lega, AUNS
<i>Extreme Linke</i>	Partei der Arbeit, SolidaritéS/Alliance de gauche
<i>Befürworter der Bilateralen</i>	Bundesrat, EDA, IB, Mission, BFM, Seco/EVD, KdK, CVP, FDP, SP, Grüne, Economiesuisse, SAV, SGV, SGB, Travail.Suisse
<i>Koalitionslose Akteure</i>	BJ, EVP, SBV, VSAA

Die Balance-Analyse identifiziert 3 verschiedene Positionen, in denen sich die Akteure im Rahmen des Geschäftes zur Personenfreizügigkeit zusammenfinden.³⁸ Die an der Erweiterung der Personenfreizügigkeit beteiligten Akteure verteilen sich relativ ungleich in diesen Positionen. Der weitaus grösste Anteil der Akteure gehört zur Koalition der Befürworter der Bilateralen, welche die Erweiterung der Personenfreizügigkeit und generell die bilateralen Verträge mit der EU aus Gründen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Öffnung der Schweiz gegenüber Europa begrüssen. Hierzu gehören die federführenden sowie weitere staatliche Akteure, welche mit dem Projekt zu tun haben, das heisst der Bundesrat, das Aussendepartement EDA, das Integrationsbüro IB, die Schweizer Mission in Brüssel, das Bundesamt für Migration BFM, und das Staatssekretariat für Wirtschaft Seco beziehungsweise das Volkswirtschaftsdepartement EVD. Zu dieser Koalition gehören auch die grossen Bundesratsparteien CVP, FDP, SP sowie die Grünen. Daneben sind auch die wichtigsten Sozialpartner wie die Economiesuisse, der Arbeitgeberverband SAV, der Gewerbeverband SGV, der Gewerkschaftsbund SGB und die Travail.Suisse mit von der Partie.³⁹ Während die Linke das Projekt eher aus einer allgemeinen Befürwortung der europäischen Integration befürwortete, waren bei den bürgerlichen Parteien und den Wirtschaftsverbänden klar wirtschaftspolitische Gründe – der möglichst gute Zugang der Schweiz zum europäischen Binnenmarkt – ausschlaggebend. Die Unterstützung der Linken, welche in einem Klink zwischen ihrer positiven Einstellung zur gesellschaftlichen Öffnung

³⁷ Das nicht befragte, aber wichtige Volkswirtschaftsdepartement (EVD, Reputation = 56%) wurde im Zusammenarbeits- und Konfliktnetzwerk mit seinem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) zusammengenommen. Ebenfalls fehlen aktive Daten für das Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA, 61%). In diesem Falle wurden die Daten symmetrisiert.

³⁸ Fehlerterm: 6.50. Fehlerterm mit 2 Positionen: 8.50. Fehlerterm mit 4 Positionen: 7.50

³⁹ Zwischen der Economiesuisse und dem SAV gab es die übliche Arbeitsteilung: Die Economiesuisse war für die Organisation der Abstimmungskampagne verantwortlich, während dem SAV die inhaltliche Arbeit und vor allem die Verhandlung über die Verstärkung der flankierenden Massnahmen zustand.

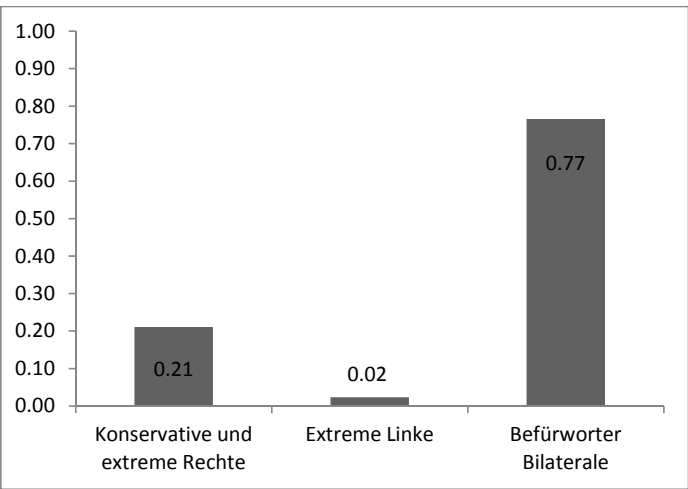
und ihrer eher zurückhaltenden Position zur wirtschaftlichen Öffnung gegenüber Europa standen, musste jedoch durch die Verstärkung der flankierenden Massnahmen „erkauft“ werden. Aufgrund der Wichtigkeit des Geschäfts für die Wirtschaft war die Linke diesbezüglich in einer relativ starken Verhandlungsposition (siehe Fischer 2002, Fischer 2003). Zusätzlich unterstützten die Kantone via die Konferenz der Kantonsregierungen KdK die Koalition der Befürworter des Geschäfts. Die wenigen Akteure in den beiden kleinen Koalitionen sind jeweils Gegner der Erweiterung der Personenfreizügigkeit mit der EU auf die neuen Mitgliedsstaaten, dies aber aus unterschiedlichen Gründen. Einerseits stellte sich in der Koalition extremen und konservativen Rechten die Schweizerische Volkspartei SVP zusammen mit der ihr nahestehenden Organisation AUNS und kleineren Parteien vom rechten Rand gegen den Vertrag.⁴⁰ Diese Akteure sind generell EU-feindlich eingestellt und kämpfen gegen die Öffnung der Schweiz gegenüber dem Ausland. Die Koalition der extremen Linken beinhaltet nur gerade zwei Kleinparteien vom linksextremen Rand der Parteienlandschaft, nämlich die Partei der Arbeit PdA und der welsche Zusammenschluss Solidarités/Alliance de gauche. Diese stellten sich ebenfalls gegen den Vertrag, dies jedoch aus Angst vor einer Benachteiligung schweizerischer Arbeitnehmer trotz den verstärkten flankierenden Massnahmen.

5.6.3 Machtverteilung

Die Koalition der Befürworter dominiert die Entscheidungsstruktur zur Erweiterung der Personenfreizügigkeit und den flankierenden Massnahmen mit 77% des Gesamteinflusses auf das Geschäft eindeutig. Während der Einfluss der extremen Linken vernachlässigbar ist, war die Koalition um die SVP nicht aus inhaltlichen Gründen, sondern vor allem wegen dem Ergreifen des Referendums schwach einflussreich. Die Bevölkerung unterstützte die dominierende Koalition aber klar. Das Geschäft ist grösstenteils innerhalb der Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition anzusiedeln. Es bekommt den Fuzzy-Wert 0.8.

⁴⁰ Vertreter des Wirtschaftsflügels der SVP stellten sich jedoch mitunter auch öffentlich gegen die Partei und befürworteten die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedsstaaten.

Graphik 5.6.1: Machtverteilung in der Entscheidungsstruktur zur Personenfreizügigkeit



5.6.4 Koalitionsbeziehungen

Der klar wichtigste Konflikt spielt sich zwischen der Koalition der Befürworter der Bilateralen und der konservativen und extremen Rechten ab. In beide Richtungen, aber mehr noch aus Sicht der Rechten, war der Konflikt zwischen diesen Koalitionen sehr hoch. Weniger stark, aber immer noch klar konfliktuell ist die Beziehung zwischen der befürwortenden Koalition und der kleinen linksextremen Koalition. Durchschnittlich beträgt der Konflikt zwischen den Koalitionen im Rahmen der Entscheidungsprozesses zur Personenfreizügigkeit -0.32.

Tabelle 5.6.2: Konflikt zwischen den Koalitionen

	Konservative und extreme Rechte	Extreme Linke	Befürworter der Bilateralen	Koalitionslose Akteure
Konservative und extreme Rechte	0.92	0.13	-0.71	-0.33
Extreme Linke	-0.50	1.00	-0.22	-0.10
Befürworter der Bilateralen	-0.48	-0.11	0.54	0.17
Koalitionslose Akteure	-0.10	0	0.23	0.00

Die Zusammenarbeit zwischen den drei Koalitionen ist mit 2% beziehungsweise 0% der möglichen Beziehungen und einem Zusammenarbeitswert von 0.01 schlicht und einfach inexistent.

Tabelle 5.6.3: Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen

	Konservative und extreme Rechte	Extreme Linke	Befürworter der Bilateralen	<i>Koalitionslose Akteure</i>
Konservative und extreme Rechte	0.83			
Extreme Linke	0	1.00		
Befürworter der Bilateralen	0.02	0	0.59	
<i>Koalitionslose Akteure</i>	0	0	0.11	0

Der Konfliktwert von -0.32 wird vermindert, weil die Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen stark unterdurchschnittlich ist. Der kombinierte Beziehungswert beträgt -0.45. Damit ist die Entscheidungsstruktur zur Personenfreizügigkeit eher innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen zu lokalisieren (0.6). Sie wird dem Idealtyp der Dominanz zugeordnet.

5.6.5 Föderalismus

Die internationalen Beziehungen der Schweiz sind beinahe ausschliesslich in der Hand des Bundes (Linder 2005: 144, Art. 54-56 BV). Die Kantone werden nur dann in den Entscheidungsprozess einbezogen, wenn ihre Kompetenzen und Interessen vom internationalen Vertrag betroffen sind, wobei ihre Rolle selbst dann beschränkt ist. Sie werden informiert und können zum Geschäft Stellung nehmen. Wie erwähnt ist im Falle der Personenfreizügigkeit aber nur der Vertrag mit der EU wirklich der Aussenpolitik zuzuordnen, die flankierenden Massnahmen hingegen sind innenpolitische Massnahmen. Von den flankierenden Massnahmen sind die Kantone insofern betroffen, als dass ihnen ein grosser Teil der Umsetzung wie zum Beispiel die Anstellung von Inspektoren und Kontrolle von Schwarzarbeit obliegt, was mit entsprechenden Kosten verbunden ist. Die Personenfreizügigkeit ist ein grösstenteils nicht-föderalistisches Geschäft und bekommt den Fuzzy-Wert 0.2.

5.6.6 Europäisierung

Als bilateraler Vertrag mit der Europäischen Union ist das Geschäft als klar europäisiert einzuordnen. Aufgrund der Erweiterung der Europäischen Union war die Schweiz gezwungen, die Personenfreizügigkeit mit der EU neu zu verhandeln. Dabei war von Anfang

an klar, dass die Personenfreizügigkeit auch für die neuen EU-Staaten in Ost- und Südeuropa gelten würde, da die EU keine Ungleichbehandlung ihrer Mitglieder akzeptieren würde. Inhaltlich wurde das Geschäft also ganz klar von der EU bestimmt, bei den Verhandlungen ging es hauptsächlich um allfällige Übergangsfristen und Schutzklauseln. Es wurde von den Experten mit einem durchschnittlichen Wert von 4.7 bei einem Maximum von 5 denn auch als klar internationalisiert beurteilt. Nun gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass mit dem Geschäft über die Ausweitung der flankierenden Massnahmen auch ein wichtiger rein innenpolitischer Entscheidungsprozess direkt mit der Ausweitung der Personenfreizügigkeit verbunden war. Dieser Prozess wurde institutionell weitgehend unabhängig vom Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Bundesverwaltung und den Sozialpartnern ausgehandelt und erst im Parlament offiziell mit dem bilateralen Vertrag verbunden. Trotzdem ist das ganze Geschäft als europäisiert anzusehen, da es ohne die Personenfreizügigkeit keine flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit geben würde. Das Geschäft ist eher Mitglied in der Menge der europäisierten Geschäfte und erhält den Fuzzy-Wert 0.6.

5.6.7 Politiktyp

Aussenpolitische Geschäfte sollen nicht wie von Spitzer (1983) vorgeschlagen automatisch als konstitutive Massnahmen gelten, sondern aufgrund ihres substantiellen Inhaltes beurteilt werden. Sowohl der Vertrag der Personenfreizügigkeit als auch die flankierenden Massnahmen bestimmen allgemeingültige Regeln für die Einwanderung und die Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen. Die Massnahme ist als regulativ anzusehen, es wird somit direkt Zwang auf die betroffenen Akteure – Arbeitnehmer oder Arbeitgeber – ausgeübt. Weil es sich um ein aussenpolitisches Geschäft handelt, womit der öffentliche Bereich stark betroffen ist, rückt der Fall aber dennoch etwas näher an die konstitutiven Massnahmen. Er bekommt den Fuzzy-Wert 0.8 für Fälle, die grösstenteils innerhalb der Menge der redistributiven oder regulativen Geschäfte liegen.

5.6.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Mit 7 Konsultationsphasen und einem Anteil dieser an allen Etappen der vorparlamentarischen Phase von 0.54 ist die vorparlamentarische Phase des Entscheidungsprozesses zur Personenfreizügigkeit formell nur knapp als offen zu beurteilen. Neben der obligatorischen Konsultation der Kantone und der Aussenpolitischen Kommissionen (APK) vor Beginn der

Verhandlungen gaben vor allem die flankierenden Massnahmen Anlass zur Organisation von zusätzlichen Konsultationen und damit zu Einflussmöglichkeiten für externe Akteure. Durchschnittlich hatten 37% der Akteure Zugang zu den verschiedenen Etappen der vorparlamentarischen Phase. Der Durchschnitt beider Indikatoren beträgt 0.45, womit die vorparlamentarische Phase des Prozesses zur Personenfreizügigkeit eher verschlossen ist (0.4).

Tabelle 5.6.4: Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Indikator	Wert
Formelle Offenheit	.54 (7/13)
Reelle Offenheit	.37
Durchschnitt	.45

5.7 Zinsbesteuerung

5.7.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage⁴¹

Mit dem Zinsbesteuerungsabkommen partizipiert die Schweiz am System der grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung von natürlichen Personen der Europäischen Union. Es war seit ihren Anfängen ein wichtiges Ziel der EU, schädlichen Steuerwettbewerb in ihrem Inneren und die Steuerflucht in Steuerparadiese zu verhindern (Afonso und Magetti 2006). Auch die Schweiz bekam Druck zu verspüren und wurde im Jahr 1999 diesbezüglich offiziell um Zusammenarbeit angefragt. Da die Schweiz in anderen Bereichen (vor allem Schengen und Dublin) eine Zusammenarbeit mit der EU suchte, wurde quasi als Gegengeschäft auch die Problematik der grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung im Rahmen der zweiten Runde der bilateralen Verträge verhandelt. Das Abkommen zur Zinsbesteuerung und jenes zu Schengen und Dublin waren denn auch neben dem Betrugsbekämpfungsabkommen die wichtigsten Abkommen innerhalb des Paketes der zweiten bilateralen Verträge. Die Geschäfte wurden aufgrund der Zusammenhänge zwischen den Dossiers parallel verhandelt und sollten gemeinsam abgeschlossen werden (Afonso und Magetti 2006). Dies war nicht immer im Sinne der für die Zinsbesteuerung verantwortlichen Akteure. Das für die gesamten Abkommen verantwortliche Integrationsbüro IB bestand aber auf der Parallelität, da die

⁴¹ Botschaft Bundesrat (2004b).

Zinsbesteuerung für die Schweiz einen eigentlichen „Joker“ in den Verhandlungen mit der EU darstellte.

In den Jahren 2000 und 2001 wurden vom Bundesrat nacheinander zwei Arbeitsgruppen mit Vertretern der Eidgenössischen Steuerverwaltung ESTV, der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV, Vertretern der Kantone sowie des Bankensektors beauftragt, um die Machbarkeit einer Zahlstellensteuer zu überprüfen und später einen ersten Abkommensvorschlag auszuarbeiten. Dabei wurde vor allem die Schweizerische Bankiervereinigung SBVg von Anfang an stark miteinbezogen, die Vertreter des Bankensektors beeinflussten einen grossen Teil der Verhandlungsstrategie und waren für die technische Expertise in dieser komplexen Materie ein unverzichtbarer Partner für die Bundesverwaltung. Die Schweizer Verhandlungsdelegation arbeitete noch vor Beginn der Verhandlungen einen Vorschlag aus, welcher das System des Steuerrückbehalts als valable Alternative zum Informationsaustausch vorschlug. Die Schweiz schloss den automatischen Informationsaustausch von Anfang an kategorisch aus, um das Bankgeheimnis nicht zu gefährden. Die internationalen Verhandlungen dauerten 2002 bis 2004 und können als Erfolg für die Schweizer Verhandlungsdelegation angesehen werden (Afonso und Magetti 2006). Als Teil des zweiten Pakets der bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU wurde das Zinsbesteuerungsabkommen anschliessend zusammen mit den anderen Abkommen in die Vernehmlassung geschickt und es wurde eine gemeinsame Botschaft an das Parlament verfasst, wo es im Spätherbst 2004 behandelt wurde. Dort gab es bezüglich dem Zinsbesteuerungsabkommen relativ wenig Diskussionen, auch weil die Parteien sich nur beschränkt mit der technisch komplexen Materie beschäftigen konnten. Im Ständerat wurde das Abkommen einstimmig, im Nationalrat mit 171 zu 16 Stimmen angenommen. Entsprechend der grossen Unterstützung für das Abkommen im Parlament und in der Wirtschaft wurde kein Referendum lanciert.⁴²

Das ausgehandelte Abkommen sieht folgenden Mechanismus vor. Schweizerische Zahlstellen wie zum Beispiel Banken ziehen eine Verrechnungssteuer von den Sparzinsen der Konten von im Ausland besteuerten Personen ab. In der Schweiz ansässige ausländische Holdings sind jedoch von dieser Regelung ausgenommen. Die Steuer wird allmählich von anfänglich 15% auf 35% erhöht.⁴³ Drei Viertel des zurückbehaltenen Betrages gehen als Steuereinkommen an das Land des Kontohalters, während ein Viertel in der

⁴² Aufgrund eines Vorschlages der Arbeitsgruppe «Genehmigungsverfahren» wurden sämtliche bilateralen Abkommen des zweiten Paketes dem fakultativen Referendum unterstellt.

⁴³ Die Schweiz schlug zuerst nur einen Rückbehalt von 20% vor, und die spätere Bereitschaft, den Steuerrückbehalt auf 35% zu erhöhen, war laut unseren Interviewpartnern für den Erfolg der Verhandlungen entscheidend.

Schweiz bleibt. Im Gegensatz zu den meisten EU-Mitgliedsländern hat die Schweiz mit dieser Regelung keine Verpflichtung, Informationen über die Vermögen ausländischer Personen an deren Herkunftsländer weiterzuleiten. Durch diese Lösung wurde das Bankgeheimnis, welches vor allem für die bürgerlichen Parteien um jeden Preis zu beschützen war, vorläufig nicht angetastet. Nach dem Prinzip der doppelten Strafbarkeit verpflichtet sich die Schweiz nur in Fällen von Steuerbetrug, jedoch nicht bei Steuerhinterziehung, zur Amtshilfe. Die Verrechnungssteuer kann bei einer freiwilligen Meldung des Kontohalters bei den Steuerbehörden im Heimatland umgangen werden. Im Rahmen des Zinsbesteuerungsgesetzes, welches die interne Umsetzung regelt, wurde unter anderem geklärt, dass die Kantone 10 Prozent des von der Eidgenossenschaft eingenommenen Betrages bekommen sollten.

5.7.2 Koalitionen bei der Zinsbesteuerung

Tabelle 5.7.1: Koalitionen bei der Zinsbesteuerung

Koalition	Akteure ⁴⁴
<i>Konservative und extreme Rechte</i>	SVP
<i>Befürworter der Bilateralen</i>	Bundesrat, EDA, IB, EFD, EFV, ESTV, KdK, FDK, Economiesuisse, SBVg, Swissholdings, Treuhandkammer
<i>Koalitionslose Akteure</i>	BJ, CVP, FDP, SP, Grüne, EDU, EVP, SGV, Travail.Suisse

Die Balance-Analyse identifiziert für das Konfliktnetzwerk des Entscheidungsprozesses zum Zinsbesteuerungsabkommen eine ideale Aufteilung in zwei Positionen.⁴⁵ Dabei werden die Akteure sehr ungleichmässig in diese zwei Positionen eingeteilt. Die SVP steht dem Abkommen am kritischsten gegenüber und bildet eine Einzel-Koalition. Als grundsätzliche Kritikerin der bilateralen Abkommen mit der EU sowie als (selbsternannte) Hüterin des Bankgeheimnisses hat die SVP das Ergreifen eines Referendums auch gegen diesen Vertrag erwähnt, hat sich aber dann auf Volksabstimmungen zur Erweiterung der

⁴⁴ Auch in dieser Entscheidungsstruktur war der Bundesrat ein äusserst wichtiger Akteur (Reputation = 74%), von welchem ich aber nicht über aktive Daten verfüge. Seine passiven Daten wurden symetrisiert. Mit dem Finanzdepartement (EFD, 82%) wurde gleich vorgegangen. Weil zwei Ämter des EFD (EFV und ESTV) Teil der Entscheidungsstruktur sind, konnte dieses nicht mit einem der beiden Ämter zusammengekommen werden.
⁴⁵ Fehlerterm: 8.25. Fehlerterm mit 3 Positionen: 8.75 (mit BJ in separater Position).

Personenfreizügigkeit und zum Schengen/Dublin-Abkommen konzentriert.⁴⁶ Da die Partei aber bezüglich des Geschäfts auch innerlich gespalten war, hielt sich ihr Widerstand in Grenzen. Auf der befürwortenden Seite steht eine breite Koalition aus Akteuren des Bundes und der Wirtschaft. Von Seiten der staatlichen Akteure befinden sich in dieser Koalition neben dem Bundesrat einerseits staatliche Stellen im Finanzbereich wie das Eidgenössische Finanzdepartement EFD und seine Ämter, die Finanzverwaltung EFV und die Steuerverwaltung ESTV, andererseits jene Abteilungen, welche sich mit den Beziehungen zur EU verantwortlich zeigen, wie das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA oder das Integrationsbüro IB. Daneben befinden sich in dieser Koalition wichtige Interessengruppen des schweizerischen Finanzplatzes, allen voran die Schweizerische Bankiersvereinigung SBVg, welche wie erwähnt vor und während der internationalen Verhandlungen eine absolut zentrale Rolle spielte. Zu diesen Akteuren gesellen sich die Economiesuisse und die Swissholdings, wobei letztere ausschliesslich den Einbezug der Holdings in das Abkommen verhindern wollte. Auch die Kantone (FDK und KdK) gehören in diese Koalition. Auffällig in der Zusammensetzung der das Abkommen befürwortenden Koalition ist die Absenz der Parteien. Die FDP, die CVP, die SP und die Grünen unterstützten das Abkommen zwar mit unterschiedlicher Begeisterung, waren aber aufgrund der Analyse der 2-Cliquen nicht in die deutlichste Koalition eingebunden.⁴⁷ Die Parteien konnten nach eigenen Angaben bei diesem sehr technischen Geschäft keine grosse Rolle spielen.⁴⁸

5.7.3 Machtverteilung

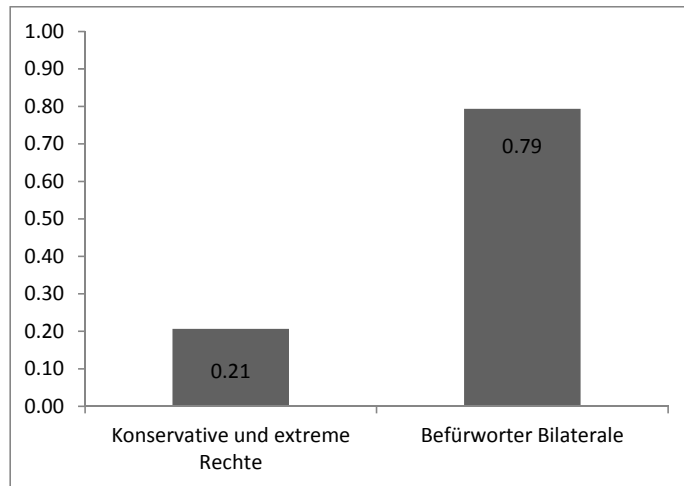
Es erstaunt aufgrund der oben beschriebenen Zusammensetzung der Koalitionen nicht, dass die Koalition der Befürworter der Bilateralen mit 79% des Einflusses die Entscheidungsstruktur klar dominiert. Als generelle Kritikerin der bilateralen Abkommen konnte die SVP die Befürworter des Abkommens durch Hinweise auf das Bankgeheimnis und schwache Referendumsdrohungen etwas beunruhigen, hatte aber – auch wegen ihrer Rolle als Einzelkämpferin – kaum inhaltlichen Einfluss auf das Geschäft. Es handelt sich hier um eine Entscheidungsstruktur mit einer dominanten Koalition. Sie bekommt den Fuzzy-Wert 0.8 für Geschäfte, welche grösstenteils Mitglied in der entsprechenden Menge sind.

⁴⁶ Ziel der SVP war und ist es, das Bankgeheimnis in der Bundesverfassung festzuschreiben (Interview: Vertreter SVP, Wettswil am Albis, 10.4.08).

⁴⁷ Die SP beispielsweise unterstützte zwar die Idee der Quellensteuer, hätte aber gerne die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug aufgehoben.

⁴⁸ Interviews: Vertreter CVP, Martigny, 16.4.08 / Vertreter FDP, Genf, 8.4.08

Graphik 5.7.1: Machtverteilung in der Entscheidungsstruktur zum Zinsbesteuerungsabkommen



5.7.4 Koalitionsbeziehungen

Der bilaterale Vertrag mit der EU zur Zinsbesteuerung hat relativ geringe Kontroversen ausgelöst. Es handelt sich hier um das einzige der 11 Geschäfte, in welchem die Koalitionen durchschnittlich konvergente Positionen hatten (0.07). Dies ist erstens damit zu erklären, dass das Abkommen im Schatten der Erweiterung der Personenfreizügigkeit und des Abkommens zu Schengen/Dublin stand. Zweitens hatte das Parlament aufgrund der technischen Komplexität Mühe, sich vertieft mit dem bereits verhandelten Abkommen auseinanderzusetzen. Die SVP hatte gegenüber der Koalition der Befürworter der Bilateralen nur ganz knapp divergente Beziehungen. Die deutlich negativen Beziehungen zwischen der SVP und den koalitionslosen Akteuren erklären sich durch Divergenzen zwischen der SVP und den anderen Parteien, welche aber aufgrund der Cliques-Analyse nicht Teil der befürwortenden Koalition waren. Diese Divergenzen sind wohl mit dem generellen Konflikt zwischen der SVP und den restlichen Parteien bezüglich der europäischen Integration zu erklären. Die Koalition der Befürworter des Zinsbesteuerungsabkommens gab im Durchschnitt hingegen sogar an, mit der SVP eher konvergente Meinungen gehabt zu haben. Dies weist darauf hin, dass die Positionierung der SVP gegen das Abkommen nur halbherzig war. Dieser kleine Konfliktherd konnte das Geschäft als Ganzes nie gefährden.⁴⁹

⁴⁹ Auch die SP, welche sich jedoch aufgrund der Balance-Analyse in derselben Position wie die Befürworter des Abkommens befindet, stand mit den wichtigsten Befürwortern des Geschäfts in einem gewissen Konflikt, da für

Tabelle 5.7.2: Konflikt zwischen den Koalitionen

	Konservative und extreme Rechte	Befürworter der Bilateralen	Koalitionslose Akteure
Konservative und extreme Rechte	/	-0.04	-0.22
Befürworter der Bilateralen	0.17	0.34	0.15
Koalitionslose Akteure	-0.44	0.28	0.28

In der Entscheidungsstruktur zum Zinsbesteuerungsabkommen bestand zwischen der SVP und der Koalition der Befürworter eine knapp überdurchschnittliche Zusammenarbeit. 17% der möglichen Zusammenarbeitsbeziehungen zwischen den beiden Koalitionen existierten auch tatsächlich. Die Zusammenarbeitstabelle bestätigt ausserdem die schwache Beteiligung der restlichen Parteien, welche sich in der Gruppe der koalitionslosen Akteure befinden.

Tabelle 5.7.3: Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen

	Konservative und extreme Rechte	Befürworter der Bilateralen	Koalitionslose Akteure
Konservative und extreme Rechte	/		
Befürworter der Bilateralen	0.17	0.55	
Koalitionslose Akteure	0	0.09	0.08

Der durchschnittliche Konfliktwert wird also wegen der knapp überdurchschnittlichen Zusammenarbeit schwach erhöht, was in einem Beziehungswert von 0.10 resultiert. Dies entspricht einem Fuzzy-Wert von 0.2 für Entscheidungsstrukturen, welche mehrheitlich innerhalb der Menge mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen liegen. Die Entscheidungsstruktur zur Zinsbesteuerung gehört damit zum Idealtyp des Konsenses.

5.7.5 Föderalismus

Für den Fall des Zinsbesteuerungsabkommens gilt grundsätzlich dasselbe wie für das Abkommen zur Personenfreizügigkeit. Die internationalen Beziehungen der Schweiz sind

sie das Abkommen zu wenig weit ging und sie eher den automatischen Datenaustausch und die Abschaffung des Bankgeheimnisses befürworteten.

beinahe ausschliesslich in der Hand des Bundes (Linder 2005: 144, Art. 54-56 BV). Obwohl die Kantone einen Vertreter in den Arbeitsgruppen zur Vorbereitung des Abkommens hatten und einen Anteil der Einnahmen des Bundes aus der Zinsbesteuerung erhalten, war ihre Rolle äusserst beschränkt. Aus diesen Gründen wird der Fall des Zinsbesteuerungsabkommens als vollständig nicht-föderalistisch eingestuft (0).

5.7.6 Europäisierung

Das Zinsbesteuerungsabkommen ist als Teil des zweiten Paketes der bilateralen Verträge mit der EU ein klar europäisiertes Geschäft. Die EU verlangte die Behandlung dieses Geschäfts als Gegenleistung für andere Bereiche, an denen die Schweiz mehr Interesse hatte. Auch unsere Experten waren sich darüber einig, dass es sich bei der Zinsbesteuerung um ein europäisiertes Geschäft handelt (4.6). Jedoch gab der Vertrag auch Anlass zu innenpolitischen Diskussionen, welche im Rahmen der Anpassung des Zinsbesteuerungsgesetzes geführt wurden. Auch wenn dieses Geschäft offiziell nicht zum Abkommen gehört, so sind seine Änderungen doch direkt vom Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU abhängig. Einerseits wurden die Kompetenzen der ESTV bei der Durchsetzung des Abkommens diskutiert, andererseits ging es um die interne Aufteilung der Einnahmen. Das Geschäft ist grösstenteils innerhalb der Menge der europäisierten Entscheidungsprozesse zu orten. Es bekommt den Wert 0.8.

5.7.7 Politiktyp

Steuerliche Massnahmen sind grundsätzlich redistributiv. Da es beim Abkommen zur Zinsbesteuerung aber um die Besteuerung ausländischer Vermögen geht, wovon hauptsächlich ausländische Staaten profitieren, handelt es sich nicht um eine redistributive Massnahme in dem Sinne, als das innerhalb der Schweiz Vermögen umverteilt wird. Es werden viel eher Regeln definiert, auf welche Weise die Schweiz den Staaten der Europäischen Union behilflich sein muss, deren Steuern einzutreiben. Die Banken als betroffene Akteure werden verpflichtet, einen Steuerrückbehalt zu tätigen. Das Zinsbesteuerungsabkommen ist daher grundsätzlich als eine regulative Massnahme mit direkter Zwangsanwendung anzusehen. Nun soll aber Spitzer's (1983) Argument, dass sämtliche aussenpolitische Massnahmen als konstitutiv anzusehen sind, zu einem gewissen Grade berücksichtigt werden, was den Fall etwas von der perfekten regulativen Massnahme

entfernt. Der Fall der Zinsbesteuerung ist somit grösstenteils Mitglied in der Menge der redistributiven oder regulativen Geschäfte (0.8).

5.7.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Neben den standardmässig durchgeführten Etappen der Vernehmlassung und der Konsultation der Kantone und parlamentarischen Kommissionen beinhaltete die vorparlamentarische Phase des bilateralen Abkommens zur Zinsbesteuerung noch zwei weitere Konsultationsphasen. Bei beiden handelte es sich um Arbeitsgruppen, welche den Schweizer Abkommensvorschlag ausarbeiteten. Der Indikator für den Anteil der Konsultationsphasen an der vorparlamentarischen Phase ist daher mit 0.42 eher niedrig. Hinzu kommt, dass zu den formell offenen als auch zu den inneradministrativen Etappen nur wenige Vertreter der Wirtschaft und der Banken Zugang hatten. Dementsprechend ist der Indikator für die reelle Teilnahme der externen Akteure an der vorparlamentarischen Phase mit 0.32 ebenfalls eher tief. Es gab in diesem Prozess relativ wenige Teilnahmemöglichkeiten für externe Akteure, und diese konnten auch nur in beschränktem Masse benutzt werden. Der Durchschnittswert beider Indikatoren beträgt 0.37. Der Fall wird daher als ein Fall mit grösstenteils verschlossener vorparlamentarischer Phase betrachtet (0.2).

Tabelle 5.7.4: Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Indikator	Wert	
Formelle Offenheit	.42	(5/12)
Reelle Offenheit	.32	
Durchschnitt	.37	

5.8 Schengen / Dublin

5.8.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage⁵⁰

Bereits seit den frühen 1990er Jahren, im Zusammenhang mit dem geplanten Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), wurde in der Schweiz eine Assozierung an das Schengener Abkommen zur grenzüberschreitenden Personenkontrolle geprüft. Zuerst eine

⁵⁰ Botschaft Bundesrat (2004b).

Expertenkommission und später eine inneradministrative Arbeitsgruppe kamen zum Schluss, dass die Schweiz eine Assozierung an das Schengener Abkommen suchen solle, um nicht zu einem Zufluchtsort für Personen zu werden, welche sich nicht innerhalb des Schengen/Dublin-Raumes aufhalten dürfen. Die von der Schweiz gewünschte partielle Beteiligung am Schengener Abkommen stiess jedoch seitens der EU auf wenig Begeisterung. Daher schloss die Schweiz ab 1995 nur mit den Nachbarn bilaterale Abkommen bezüglich Grenzkontrollen und Polizeizusammenarbeit ab. Auch eine Beteiligung am Dubliner Abkommen über den Asylbereich wurde bereits zu Beginn der 1990er Jahre ins Auge gefasst. Doch auch bezüglich diesem Abkommen gab es innerhalb der EU Opposition gegen eine Beteiligung der Schweiz, solange die bilateralen Verträge nicht abgeschlossen waren. Im Rahmen des zweiten Pakets der bilateralen Verträge, deren Inhalt ab dem Jahr 2000 sondiert wurde, eröffnete sich für die Schweiz schlussendlich die Möglichkeit, eine Beteiligung an den Abkommen von Schengen und Dublin zu verhandeln. Eine Beteiligung an Schengen sollte einerseits erlauben, dank der SIS (Schengen Information Service) Datenbank besser gegen illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Verbrechen ankämpfen zu können, andererseits war die Schweiz an einer Beteiligung an der gemeinsamen Visapolitik interessiert. Von der Dubliner Zusammenarbeit erhoffte sich die Schweiz vor allem eine Abnahme der Asylgesuche. Die Bereitschaft der EU zu Verhandlungen war vor allem deshalb da, weil diese im Gegenzug stark an einem Abkommen zur Besteuerung von Zinserträgen interessiert war. Diese beiden Verträge waren neben dem Betrugsbekämpfungsabkommen klar die wichtigsten Abkommen innerhalb der „Bilateralen II“, in deren Rahmen insgesamt 9 Verträge parallel verhandelt wurden (Afonso und Magetti 2006).

Vor Beginn der Verhandlungen konsultierte der Bund die Kantone, da ein Beitritt zu Schengen Veränderungen für die Zusammenarbeit zwischen dem Grenzschutz und den Kantonspolizeien bringen würde. Die für alle Abkommen parallel geführten Verhandlungen begannen 2002 und wurden 2004 abgeschlossen. Weil vom Abkommen zu Schengen/Dublin eine grosse Anzahl verschiedener Bereiche betroffen war, war die Schweizer Verhandlungsdelegation relativ gross. Zwischenzeitlich sorgten Differenzen im Schengen-Dossier bezüglich der internationalen Rechtshilfe sowie bezüglich der Übernahme von künftigen, neuen Bestimmungen des Abkommens durch die Schweiz für Verzögerungen in den Verhandlungen. Bereits während der Verhandlungen, spätestens aber aus den Stellungnahmen zum ausgehandelten Vertrag im Vernehmlassungsverfahren wurde ersichtlich, dass die SVP das Abkommen ablehnte und dagegen das Referendum ergreifen

würde.⁵¹ Im Parlament beschäftigten sich hauptsächlich die jeweiligen Aussenpolitischen Kommissionen (APK) der beiden Räte mit den Vorlagen. Das Geschäft wurde ausserordentlich schnell, nämlich innerhalb von nur zwei Sessionen (Herbst- und Wintersession 2004) behandelt. Kurz nach der Schlussabstimmung im Plenum lancierte die SVP zusammen mit der AUNS das bereits angekündigte Referendum, welches ohne Probleme zustande kam. Nach einer von beiden Seiten ziemlich intensiv geführten Abstimmungskampagne sagte die Stimmbevölkerung am 5. Juni 2005 mit 54.6% „Ja“ zum bilateralen Abkommen Schengen/Dublin.

Grundsätzlich werden durch das Schengener Abkommen die systematischen Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen aufgehoben, dafür werden die Schengen-Aussengrenzen umso stärker kontrolliert. Andere wichtige Massnahmen zur Wahrung der Sicherheit sind die verstärkte Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Grenzwachkorps und Polizeikorps der verschiedenen Länder. Zur Erleichterung der Zusammenarbeit trägt vor allem die gemeinsame Fahndungsdatenbank SIS und die vereinfachte Rechtshilfe zwischen den Ländern bei.⁵² Diese Änderung bedingt ebenfalls eine Angleichung der Schweizer Datenschutzbestimmungen an jene der EU. Das Abkommen zur Dubliner Zusammenarbeit sorgt für eine Koordination der Asylgesuche zwischen den Ländern der EU und den assoziierten Staaten. Somit ist jeweils nur ein Land für die Prüfung eines Asylantrages zuständig, was durch die Datenbank „Eurodac“ gesichert wird. Dadurch wird verhindert, dass Asylsuchende in mehreren Ländern Gesuche stellen. Im Zusammenhang mit dem Abkommen zu Schengen und Dublin wurden auch mehrere Gesetze auf innenpolitischer Ebene, vor allem das Asyl- und das Waffengesetz, angepasst. Erstens haben Nichteintretensentscheide auf Asylgesuche neu keine aufschiebende Wirkung mehr. Zweitens wird der Erwerb von Waffen durch eine Meldepflicht leicht erschwert. Des weiteren mussten innerhalb der Schweiz die Kompetenzen des Grenzwachkorps und der Kantonspolizeien im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Abkommens neu geregelt werden.

Ausserdem stellt der Beitritt zu Schengen/Dublin für die Schweiz eine qualitative Neuigkeit in den bilateralen Beziehungen mit der EU dar. Einerseits handelt es sich um einen dynamischen Vertrag, was bedeutet dass jeglicher neuer Schengen-Acquis von der Schweiz

⁵¹ Aufgrund eines Vorschlages der Arbeitsgruppe « Genehmigungsverfahren » wurden sämtliche bilateralen Abkommen des zweiten Paketes dem fakultativen Referendum unterstellt. Vor allem von Seiten der SVP kam der Wunsch, die Abkommen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

⁵² Bezüglich der Rechtshilfe gab es eine direkte Verbindung zwischen dem Abkommen zu Schengen/Dublin und jenem zur Zinsbesteuerung. Im Zinsbesteuerungsabkommen wurde festgelegt, dass Amtshilfe nur bei Steuerbetrug, nicht aber bei Steuerhinterziehung geleistet wird. Diesbezüglich war es wichtig, dass diese Bestimmung nicht durch die Bestimmungen zur Amtshilfe im Schengener Abkommen wieder aufgehoben wird.

übernommen werden sollte. Andererseits hat die Schweiz – wie alle anderen assoziierten Staaten – Zugang zu den technischen Komitees und Arbeitsgruppen, was ihr einen gewissen Einfluss auf die Weiterentwicklung des Schengen-Acquis einträgt (Wichmann 2009).

5.8.2 Koalitionen bei Schengen/Dublin

Tabelle 5.8.1: Koalitionen bei Schengen/Dublin

Koalition	Akteure ⁵³
<i>Konservative und extreme Rechte</i>	SVP, AUNS, ProTell
<i>Befürworter der Bilateralen</i>	Bundesrat, IB, Mission, DV, EZV, BJ, BFM, EDÖB, KdK, CVP, FDP, SP, Economiesuisse, SSV
<i>Koalitionslose Akteure</i>	EDA, ESTV, EJPD, fedpol, KKJPD, Grüne, EVP, SGV, Travail.Suisse, SFH

Die Balance-Analyse teilt das Konfliktnetzwerk im Falle des Abkommens zu Schengen und Dublin in zwei Positionen ein.⁵⁴ Es zeigt sich bei diesem Geschäft ein sehr ähnlicher Bild wie bei der Personenfreizügigkeit. In der Koalition der konservativen und extremen Rechten gesellen sich zur Schweizerischen Volkspartei SVP die stark mit der SVP verbundene und in diesem Fall für die Abstimmungskampagne verantwortliche Organisation AUNS sowie die Gesellschaft für ein freiheitliches Waffenrecht Pro Tell. Die beiden ersteren stellten sich wegen ihrer kulturell bedingten öfFnungskritischen Haltung gegen das Abkommen und ergriffen auch das Referendum dagegen. Ihnen war vor allem die Abschaffung der systematischen Grenzkontrollen ein Dorn im Auge. Sie befürchteten durch den Eigenständigkeitsverlust der Schweiz im Bereich der Grenzkontrolle massive Einwanderungswellen und eine erhöhte Kriminalität. Pro Tell störte sich vor allem an den Verschärfungen im Bereich des Waffenrechts, welche durch das Schengener Abkommen nötig wurden. Auf der Seite der Befürworter versammelten sich Vertreter des Bundes, die Kantonsregierungen KdK, die restlichen drei Bundesratsparteien, die Economiesuisse und der Schiesssportverband. Letzterer war ebenfalls vom Teil des Waffenerwerbes betroffen, unterstützte aber im Gegenteil zu Pro Tell das Abkommen. Die drei Parteien FDP, CVP und SP organisierten eine gemeinsame Pro-Kampagne. Von den staatlichen Akteuren befinden sich der Bundesrat, das für die gesamten Bilateralen 2 verantwortlichen Integrationsbüro IB

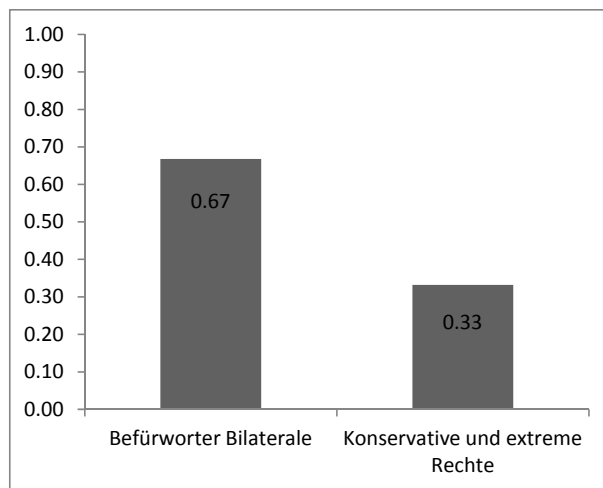
⁵³ Die passiven Daten des Bundesrates (Reputation = 80%) wurden symetrisiert.
⁵⁴ Fehlerterm 9.50. Fehlerterm mit 3 Positionen: 10.25 (mit EDÖB in separater Position).

und das für Schengen/Dublin federführende Bundesamt für Justiz BJ. Verschiedene weitere Verwaltungsvertreter der Bereiche Zoll, Völkerrecht, Justiz, Migration und Datenschutz sind ebenfalls in dieser Koalition zu finden, da das Abkommen relativ viele verschiedene Bereiche betraf.

5.8.3 Machtverteilung

Im Gegensatz zur Erweiterung der Personenfreizügigkeit und zum Zinsbesteuerungsabkommen, wo sich zwischen den involvierten Akteuren inhaltlich ähnliche Koalitionen wie bei diesem Geschäft formten, hatte die ablehnende Seite in der Koalition um die SVP hier etwas mehr Einfluss und vereint fast ein Drittel der Macht auf sich. Die Möglichkeit, dass diese Seite die Volksabstimmung gewinnen könnte, war aufgrund der einheitlicheren und bestimmteren Position der SVP im Fall von Schengen/Dublin grösser als bei der Erweiterung der Personenfreizügigkeit. Andererseits ist die Koalition der Befürworter mit 67% Einfluss noch immer relativ klar dominant, die Entscheidungsstruktur ist daher eher Mitglied in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition (0.6).

Graphik 5.8.1: Machtverteilung in der Entscheidungsstruktur zu Schengen/Dublin



5.8.4 Koalitionsbeziehungen

Tabelle 5.8.2: Konflikt zwischen den Koalitionen

	Konservative und extreme Rechte	Befürworter der Bilateralen	<i>Koalitionslose Akteure</i>
Konservative und extreme Rechte			
Rechte	0.83	-0.55	-0.53
Befürworter der Bilateralen	-0.60	0.39	0.22
<i>Koalitionslose Akteure</i>	-0.42	0.27	0.15

Die das Abkommen zu Schengen und Dublin ablehnende Koalition um die SVP und die Koalition der Befürworter hatten mit -0.58 durchschnittlich sehr stark divergente Positionen. Dasselbe gilt für die Beziehungen zwischen der Koalition der konservativen und extremen Rechten und den koalitionslosen Akteuren. Dies deutet darauf hin, dass auch diese koalitionslosen Akteure das Abkommen zu einem überwiegenden Teil begrüßten, sich aber nicht aktiv an der Koalition zu dessen Erarbeitung beteiligten. So kritisierten beispielsweise die Flüchtlingshilfe sowie Teile der linken Parteien die Verschärfungen für Asylbewerber, welche das Dubliner Abkommen mit sich bringt, unterstützten das Abkommen als Ganzes aber doch.

Im Gegensatz zum Fall der Personenfreizügigkeit gab es zwischen der ablehnenden Koalition der extremen Rechten und der befürwortenden Koalition Zusammenarbeitskontakte, auch wenn diese mit 13% nur im durchschnittlichen Bereich liegen.

Tabelle 5.8.3: Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen

	Konservative und extreme Rechte	Befürworter der Bilateralen	<i>Koalitionslose Akteure</i>
Konservative und extreme Rechte			
Rechte	1.00		
Befürworter der Bilateralen	0.13	0.45	
<i>Koalitionslose Akteure</i>	0.00	0.18	0.09

Der Konfliktwert wird also nur um 0.01 vermindert, was in einem Beziehungswert von 0.59 resultiert. Die Entscheidungsstruktur bekommt den Fuzzy-Wert 0.8 für Fälle, welche grösstenteils innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen anzusiedeln sind. Die Entscheidungsstruktur zum Abkommen von Schengen und Dublin gehört damit zum Idealtyp der Dominanz.

5.8.5 Föderalismus

Auch hier gilt grundsätzlich wieder: Die internationalen Beziehungen der Schweiz sind beinahe ausschliesslich in der Hand des Bundes (Linder 2005: 144, Art. 54-56 BV). Doch im Falle des Abkommens zur Assoziation an Schengen und Dublin spielen die Kantone durchaus eine Rolle. Sie sind aufgrund der Thematik der inneren Sicherheit und des Polizeiwesens direkt vom Abkommen betroffen (siehe Linder 2005: 144). Vor allem wegen dem Verzicht auf systematische Grenzkontrollen durch das Schengener Abkommen sind die Kantone verpflichtet, in enger Zusammenarbeit mit der Polizei des benachbarten Landes sowie mit dem Grenzwachkorps vermehrt mobile Ersatzkontrollen durchzuführen. Ausserdem haben weitere in Schengen/Dublin geregelte Bereiche wie Rechtshilfe, Feuerwaffen, Betäubungsmittel, Datenschutz sowie das Asylwesen im Rahmen des Vollzugs rechtliche und faktische Auswirkungen auf die Kantone. Deswegen wurde auch eine Vertretung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren KKJPD ins Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD delegiert, um die Arbeiten und Verhandlungen zu begleiten (Bundesrat 2004b: 6181ff.). Schengen/Dublin befindet sich eher nur ausserhalb der Menge der föderalistischen Geschäfte (0.4).

5.8.6 Europäisierung

Beim bilateralen Abkommen zu Schengen/Dublin verhält es sich gleich wie beim Zinsbesteuerungsabkommen. Obwohl es sich klar um ein europäisiertes Geschäft⁵⁵ handelt, brachte es einige innenpolitische Anpassungen mit sich, die in diese Beurteilung einfließen müssen. Dabei ging es um Anpassungen im Waffenrecht, im Asylrecht sowie um Fragen bezüglich der Organisation des Grenzwachkorps und seiner Zusammenarbeit mit den Kantonspolizeien. Dabei war die Schweiz aber eigentlich nur bei letzterer Frage autonom, während die Anpassungen in den Bereichen Waffen und Asyl durch die Mitgliedschaft im Schengener beziehungsweise im Dubliner Abkommen vorbestimmt waren. Der Fall ist grösstenteils europäisiert und erhält den Wert 0.8.

5.8.7 Politiktyp

Bei den Abkommen von Schengen und Dublin handelt es sich um regulative Massnahmen, welche Grenzgänger oder Asylbewerber direkt betreffen. Auch die Anpassungen im Waffen- und im Asylgesetz sind klar regulative Massnahmen. Daneben hat das Abkommen aber auch

⁵⁵ Durchschnitt Expertenbefragung : 4.7.

einen stark konstitutiven Charakter. Es regelt die Kompetenzen von staatlichen Akteuren in der Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Bereich der Grenzkontrolle, der Rechtshilfe oder der Behandlung von Asylgesuchen neu. Damit gehört die Massnahme grundsätzlich in den Bereich der regulativen Massnahmen, ist aber gleichzeitig möglichst nahe an den konstitutiven Massnahmen zu plazieren. Der Fall des Abkommens zu Schengen/Dublin liegt eher innerhalb der Menge der redistributiven oder regulativen Geschäfte (0.6).

5.8.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Von allen untersuchten Fällen bestand die vorparlamentarische Phase des Entscheidungsprozesses zum bilateralen Abkommen zu Schengen und Dublin mit nur deren drei aus den wenigsten Konsultationsphasen. Die standardmässig vorgesehenen Konsultationsphasen wie das Vernehmlassungsverfahren und die Konsultationen der Kantone und der parlamentarischen Kommissionen waren die einzigen offiziellen Zugangspunkte für externe Akteure, was in einem solchen Prozess dem absoluten Minimum entspricht. Auch der Anteil der Konsultationsphasen an der gesamten vorparlamentarischen Phase von nur 30% stellt das Minimum aller in dieser Arbeit untersuchten Fälle dar. Allerdings muss diese Einschätzung aufgrund des Indikators für die reelle Teilnahme der Akteure an den Etappen der vorparlamentarischen Phase etwas relativiert werden. Es hatten 37% der Akteure Zugang zu den einzelnen Etappen, was einem durchschnittlichen Wert entspricht. Aus beiden Indikatoren ergibt sich ein Durchschnittswert von 0.34. Die vorparlamentarische Phase des Prozesses zu Schengen/Dublin war hauptsächlich verschlossen, der Fall bekommt den Fuzzy-Wert 0.2.

Tabelle 5.8.4: Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Indikator	Wert
Formelle Offenheit	.30 (3/10)
Reelle Offenheit	.37
Durchschnitt	.34

5.9 Ausländergesetz

5.9.1 Prozess und Inhalt⁵⁶

Die Schweiz war lange Zeit ein Paradebeispiel eines Gastarbeiterlandes mit einer aktiven wirtschaftlichen Rekrutierungspolitik und einer restriktiven Einbürgerungspolitik. Auf der einen Seite steht dabei die Nachfrage der Wirtschaft nach ausländischen Arbeitskräften, auf der anderen Seite die tendentiell reservierte Haltung der Öffentlichkeit gegenüber Ausländern. Seit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU im Jahr 2002 gilt jedoch ein duales Einwanderungssystem, wobei sich das Ausländerrecht nur noch auf sogenannte „Drittstaatenangehörige“ aus Nicht-EU/EFTA-Staaten beschränkt. Das neue Ausländergesetz, welche die Einwanderung und Integration dieser Ausländer regelt, löste das Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern (ANAG) ab, welches seit 1931 in Kraft und längst reformbedürftig war. Während fast 70 Jahren wurde die Zuwanderung in der Schweiz auf Verordnungsebene und somit ohne demokratische Kontrolle durch das Parlament geregelt (Lavenex 2006: 654f.).

Durch die Motion von Rosmarie Simmen (CVP, Solothurn) wurde der Bundesrat dann 1993 beauftragt, ein umfassendes Migrationsgesetz auszuarbeiten, welches sowohl den Ausländer- als auch den Asylbereich umfasst. Als Antwort darauf verfasste Peter Arbenz, der Vorsteher des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA, heute BFM), einen allgemeinen Bericht über die Schweizer Migrationspolitik. Der Bericht vom Mai 1995 schlägt ein Zwei-Kreise Modell vor und legt ausserdem grossen Wert auf die Integration von Ausländerinnen und Ausländer. Dieser Bericht wurde einer Vernehmlassung unterzogen, und im Parlament formierte sich eine Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien zum selben Thema. Eine vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission „Migration“ sollte dann unter Berücksichtigung des Arbenz-Berichtes sowie der Vernehmlassungsantworten konkrete Vorschläge für eine zukünftige Migrationspolitik ausarbeiten. Die Kommission plädierte eine Beibehaltung der Trennung von Ausländer- und Asylpolitik, wobei jedoch die Koordination zwischen beiden Bereichen an Schnittstellen verbessert werden soll. Da das Asylgesetz zu diesem Zeitpunkt bereits in einem Revisionsprozess steckte, sollte vor allem das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der *Ausländer* (ANAG) total revidiert werden. Ab 1998 setzte das EJPD dann eine weitere Expertenkommission ein, welche unter Berücksichtigung der Berichte der Expertenkommission „Migration“ sowie der paritätischen Arbeitsgruppe „Wegweisungsvollzug“ einen Vorentwurf für die Totalrevision des ANAG ausarbeiten sollte.

⁵⁶ Botschaft Bundesrat (2002).

Zu Beginn der Arbeit dieser Kommission war noch nicht bekannt, ob die Personenfreizügigkeit mit der EU zu Stande kommen würde und es war deswegen unklar, ob das neue Gesetz ebenfalls für die EU-Bürger gelten würde. Die Verabschiedung der Personenfreizügigkeit gab dann aber definitiv ein „zwei Kreise“-Modell vor. Nach einer Vernehmlassung im Jahre 2000 kam die Botschaft im Frühjahr 2002 ins Parlament, wo sich die jeweiligen Staatspolitischen Kommissionen (SPK) mit der Vorlage beschäftigten. Nach fast vier Jahren parlamentarischer Beratungen wurde die Vorlage Ende 2005 verabschiedet. Das Projekt wurde während der parlamentarischen Phase auf Initiative der FDP und der SVP sowie des neuen Justizministers Christoph Blocher (SVP) erheblich und bezüglich eines möglichen Referendums entscheidend verschärft.⁵⁷ Deshalb wurde von Seiten der Grünen Partei und von Migrantenorganisationen das Referendum ergriffen. Im Herbst 2006 folgte schliesslich die Volksabstimmung, in welcher das neue Ausländergesetz von der Stimmbevölkerung deutlich mit 68% Ja-Stimmen angenommen wurde.

Das neue Ausländergesetz besteht aus drei Elementen: Erstens beschränkt es die Zulassung zum Arbeitsmarkt für Personen ausserhalb der EU/EFTA grundsätzlich auf Spezialisten, Führungskräfte und besonders qualifizierte Arbeitskräfte. Diese können einwandern, falls keine entsprechenden Personen aus der Schweiz oder der EU/EFTA gefunden werden können. Zweitens beinhaltet das Gesetz Massnahmen zur Verbesserung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Diese bestehen einerseits aus Massnahmen und Finanzierungen von Bund, Kantonen und Gemeinden, andererseits wird auch von der ausländischen Bevölkerung explizit Integrationsbereitschaft und -bemühung gefordert. Diesbezüglich wurde auch der Familiennachzug neu geregelt. Drittens wird der Missbrauch des Ausländerrechts, beispielsweise im Bereich von Schwarzarbeit oder Scheinehen, künftig schärfer bestraft werden können. Ausserdem wurden als Folge der Revision des Asylgesetzes die Zwangsmassnahmen für die Aussscheidung neu geregelt.

5.9.2 Koalitionen beim neuen Ausländergesetz

Die Balance-Analyse identifiziert im Netzwerk zum Entscheidungsprozess zum neuen Ausländergesetz drei verschiedene Positionen.⁵⁸ Bei den beiden wichtigsten Positionen handelt es sich grob ausgedrückt um die politische Rechte, welche zusammen mit der

⁵⁷ Der aktive Eingriff des Bundesrates in ein Geschäft während der parlamentarischen Behandlung ist höchst aussergewöhnlich.

⁵⁸ Fehlerterm: 5.75. Fehlerterm mit 2 Positionen: 5.75 (dabei gibt es 4 verschiedene Lösungen, wobei die unwichtigen Akteure EVP und Experten jeweils in der einen oder der anderen Position liegen). Fehlerterm mit 4 Positionen: 6.25 (mit dem unwichtigen BSV in einer separaten Position).

Bundesverwaltung der Linken gegenübersteht. In der dritten Position finden sich je nach Lösung die Evangelische Volkspartei EVP und die Experten. Diese beiden Akteure haben jedoch in diesem Prozess keine wichtige Rolle gespielt und sind auch aufgrund der Zusammenarbeit nicht als dritte Koalition zu betrachten. Sie werden zu den koalitionslosen Akteuren gezählt. Damit stehen sich in diesem Geschäft zwei Koalitionen gegenüber. In der einen Koalition befinden sich die Befürworter des neuen Ausländergesetzes. Es sind dies von den staatlichen Akteuren der Bundesrat und das federführende Justiz- und Polizeidepartement EJPD sowie seine Bundesämter für Migration BFM und Justiz BJ. Auch die bürgerlichen Parteien haben das Projekt wie erwähnt stark mitgestaltet, wobei vor allem von der FDP und der SVP Motionen zur Verschärfung gekommen sind, während Teile der CVP aus Gründen ihrer Nähe zur Kirche eine etwas zurückhaltendere Position hatten. Ausserdem gehören die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren KKJPD und der Bauernverband SBV zu dieser Koalition. Letzterer sorgte sich während des Prozesses um den für den Bauernstand wichtigen Saisonnierstatus, unterstützte die Vorlage aber, sobald das Problem gelöst war. In der zweiten Koalition, welche sich gegen das neue Ausländergesetz aussprach und dagegen – sowie gegen das gleichzeitig verabschiedete Asylgesetz – das Referendum ergriff, befinden sich Vertreter der politischen Linken wie die SP, die Grüne Partei und der SGB. Dazu gesellen sich zwei Organisationen, welche sich für Ausländer einsetzen, nämlich Solidarités Sans Frontières (SSF) und das Forum für Immigranten und Immigrantinnen (FIMM). Diese Koalition lehnte das neue Ausländergesetz aufgrund der Verschärfungen, die es mit sich brachte, klar ab.⁵⁹

Tabelle 5.9.1: Koalitionen beim Ausländergesetz

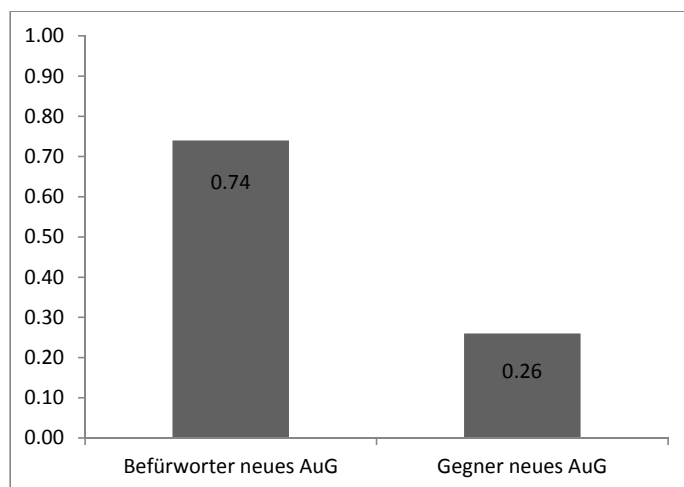
Koalition	Akteure ⁶⁰
<i>Befürworter neues AuG</i>	BR, EJPD, BJ, BFM, KKJPD, CVP, FDP, SVP, SBV
<i>Gegner neues AuG</i>	SP, Grüne, SGB, SSF, FIMM
<i>Koalitionslose Akteure</i>	EDA, BSV, Seco, EVP, SAV, SGV, Travail.Suisse, Experten

⁵⁹ Ebenfalls skeptisch waren das Aussendepartement EDA aus völkerrechtlichen Gründen und das Bundesamt für Sozialversicherungen. Diese Akteure werden aber aufgrund mangelnder Zusammenarbeit mit der Linken nicht zur entsprechenden Koalition gezählt.

⁶⁰ Die passiven Daten der wichtigen Akteure Bundesrat (Reputation = 78%) und Justiz- und Polizeidepartement (EJPD, 85%) wurden symetrisiert. Das EJPD konnte nicht mit einem seiner Ämter zusammengeommen werden, da deren zwei (BFM, BJ) Teil der Entscheidungsstruktur sind.

5.9.3 Machtverteilung

Graphik 5.9.1: Machtverteilung in der Entscheidungsstruktur zum neuen Ausländergesetz



Aufgrund der Indikatoren für die Macht der beiden Koalitionen wird eine Situation ersichtlich, in der eine Koalition relativ dominant war und sich entsprechend klar durchsetzen konnte. Es handelt sich hierbei um die Koalition aus Bundesrat, Verwaltung, Kantonen und den bürgerlichen Parteien, welche das Geschäft vorantrieben, inhaltlich bestimmten und dementsprechend drei Viertel des Gesamteinflusses zugeschrieben bekommen. Die Linke konnte das Geschäft kaum beeinflussen und fand auch in der Bevölkerung keine Unterstützung für ihr Anliegen. Dies lag unter anderem daran, dass die Linke selbst nicht geeint war und es Spannungen gab zwischen Teilen, welche gemeinsam mit den Bürgerlichen alternative Modelle diskutieren wollten und Teilen, welche sich gegen sämtliche den Bereich verschärfende Reformen stellten. Daneben war man sich ebenfalls nicht einig, ob das Ausländer- und das Asylgesetz gemeinsam oder getrennt zu bekämpfen seien. Mit dieser Machtverteilung ist das Ausländergesetz grösstenteils Mitglied in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition (0.8).

5.9.4 Koalitionsbeziehungen

Die durchschnittlichen Beziehungen zwischen den beiden sich gegenüberstehenden Koalitionen der Befürworter und Gegner des neuen Ausländergesetzes sind stark konfliktuell, der Konfliktwert beträgt -0.50. Dabei schätzen die Gegner den Konflikt etwas tiefer ein als dies in umgekehrter Richtung der Fall ist. Dies ist insofern erstaunlich, als dass normalerweise

eher staatliche Akteure – also in diesem Fall Akteure in der Koalition der Befürworter – die Tendenz besitzen, sich mit der Angabe von divergenten Beziehungen zurückzuhalten. Vor allem das EJPD und das BFM haben hier aber gar nicht erst versucht, eine Konsenslösung zu finden, sondern haben die Verschärfungen im Gesetz voll unterstützt.

Tabelle 5.9.2: Konflikt zwischen den Koalitionen

	Befürworter neues AuG	Gegner neues AuG	Koalitionslose Akteure
Befürworter neues AuG	0.53	-0.54	0.12
Gegner neues AuG	-0.46	0.78	0.16
Koalitionslose Akteure	0.07	-0.10	0

Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Koalitionen war mit nur 4% der möglichen Beziehungen sehr minim. Der Konfliktwert wird deshalb vermindert, was einen Beziehungswert von -0.60 ergibt. Damit liegt das Ausländergesetz hauptsächlich innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen und bekommt den Fuzzy-Wert 0.8. Es handelt sich beim neuen Ausländergesetz um eine Entscheidungsstruktur, welche dem Idealtyp der Dominanz angehört.

Tabelle 5.9.3: Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen

	Befürworter neues AuG	Gegner neues AuG	Koalitionslose Akteure
Befürworter neues AuG	0.50		
Gegner neues AuG	0.04	0.70	
Koalitionslose Akteure	0.07	0.08	0.00

5.9.5 Föderalismus

Im Ausländerbereich gilt eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, kombiniert mit einer weitgehenden Vollzugskompetenz der Kantone. In der Interpretation der Bundesgesetze und der Anwendung der Kontingente, also vor allem bei Aufenthalts- und Familiennachzugsbewilligungen, haben die Kantone einen relativ grossen Spielraum (Lavenex 2006: 660). Ausserdem sind sie verantwortlich für den Wegweisungsvollzug und, zusammen mit den Gemeinden, für die Integrationsmassnahmen. Dieser Kompetenzverteilung entsprechend wurden die Kantone denn auch stark (beide Expertenkommissionen) oder gar

auf paritätischer Basis (Arbeitsgruppe Wegweisungsvollzug) in die Vorbereitungen miteinbezogen. Die Kantone lieferten darin einerseits durch ihre praktischen Erfahrungen Argumente, andererseits kämpften gewisse Kantone auch für ihre Eigeninteressen bezüglich der Zulassungskriterien für Ausländer. Der Fall des Ausländergesetzes befindet sich daher nur eher ausserhalb der Menge der föderalistischen Fälle und bekommt den entsprechenden Fuzzy-Wert 0.4.

5.9.6 Europäisierung

Beim neuen Ausländergesetz handelt es sich offiziell um eine rein innenpolitische Vorlage. Die Experten der Schweizer Politik haben das Geschäft aber mit dem durchschnittlichen Wert von 3.8 näher am internationalisierten Pol als am rein innenpolitischen Pol der Skala lokalisiert. Dies hat zwei Gründe, welche bei dieser Beurteilung berücksichtigt werden sollen. Erstens ist die Ausländerpolitik per se nie unabhängig vom internationalen Umfeld zu gestalten. Zweitens, und dies ist mit Sicherheit der wichtigere Aspekt, hängt ein grosser Teil des neuen Ausländergesetzes stark mit dem Abkommen der Personenfreizügigkeit mit der EU zusammen. Während die Personenfreizügigkeit die Stellung von Ausländern aus der EU regelt, kümmert sich das neue Ausländergesetz hauptsächlich um Nicht-EU-Ausländer. Dabei wurde ersteren der Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt erleichtert, während er letzteren klar erschwert wurde. Das neue Ausländergesetz hat daher einen stark europäisierten beziehungsweise internationalisierten Aspekt, aber formell handelt es sich um einen rein internen Entscheidungsprozess. Das Geschäft befindet sich eher innerhalb der Menge der innenpolitischen Geschäfte und bekommt den Fuzzy-Wert 0.4.

5.9.7 Politiktyp

Das neue Ausländergesetz beinhaltet hauptsächlich regulative Massnahmen, indem Ausländern wie potentiellen Arbeitgebern dieser Personen Vorschriften zu ihrem Verhalten gemacht werden. Das Ausländergesetz definiert, welchen Personen es erlaubt ist, unter welchen Umständen in die Schweiz einzuwandern, welches hier ihre Pflichten sind und welches die Konsequenzen einer Zuwiderhandlung sind. Das Geschäft ist als vollständiges Mitglied in der Menge der redistributiven oder regulativen Geschäfte anzusehen. Ihm wird der Wert 1 zugeordnet.

5.9.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Ganze 8 Etappen der vorparlamentarischen Phase des Entscheidungsprozesses zum neuen Ausländergesetz können als Konsultationsphasen angesehen werden, was 73% der gesamten vorparlamentarischen Phase ausmacht. Während der vorparlamentarischen Phase waren eigentlich alle Etappen, bei welchen dies möglich ist, für externe Akteure zugänglich. Nur die Erarbeitung des Vernehmlassungsberichtes und der Botschaft sowie die üblichen inneradministrativen Ämterkonsultationen und Mitberichtsverfahren waren den externen Akteuren per Definition verschlossen. Die reelle Offenheit ist mit einem Wert von 0.36 durchschnittlich, und aus beiden Indikatoren zusammen ergibt sich ein Wert von 0.55. Somit war diese vorparlamentarische Phase nicht ganz so offen, wie auf den ersten Blick zu vermuten ist. Der Fall liegt nur eher innerhalb der Menge der Fälle mit offener vorparlamentarischer Phase (0.6).

Tabelle 5.9.4: Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Indikator	Wert
Formelle Offenheit	.73 (8/11)
Reelle Offenheit	.36
Durchschnitt	.55

5.10 Bildungsreform

5.10.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage⁶¹

Die Kompetenzverteilung zwischen Kantonen und Bund im Bereich der Bildung war seit der Gründung des modernen Bundesstaates 1848 schon mehrfach ein Thema politischer Auseinandersetzungen. Nachdem mehrere Versuche für die Einführung einer Rahmengesetzgebungskompetenz gescheitert waren, wurde 1998 schlussendlich eine parlamentarische Initiative des Aargauer SP-Nationalrates Zbinden von beiden Räten überwiesen.⁶² Die Initiative verlangte die Erarbeitung eines Bildungsrahmenartikels, welcher

⁶¹ Bericht WBK-NR (2005).

⁶² Zum Beispiel scheiterte 1973 ein entsprechender Bildungsverfassungsartikel knapp am Ständemehr (Wbk-N 2005). Im Jahr 1989 dann verwarfen Parlament und Bundesrat eine parlamentarische Initiative, welche mehr Koordination verlange, mit der Begründung, nicht einen neuen Konflikt mit den Kantonen provozieren zu wollen (Zbinden 1997).

dem Bund erhöhte Kompetenzen zur Gesamtsteuerung des Bildungsraumes Schweiz ermöglichen sollte. Nur wenig später, im Jahr 1999, wurde von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) in einer Motion an den Bundesrat verlangt, dass dieser einen Hochschulartikel in der Verfassung ausarbeite, welcher eine Steuerung des gesamten Hochschulbereiches (ETH, kantonale Universitäten, Fachhochschulen) erlaubt und die finanzielle Unterstützung des Bundes für die kantonalen Universitäten auf eine solide Verfassungsgrundlage stellt. Auch die mit dem zeitlich beschränkten Universitätsförderungsgesetz (UFG) von 1999 eingeführte und mit relativ breiten Kompetenzen ausgestattete Schweizerische Universitätskonferenz stand bis anhin auf einer wenig soliden Verfassungsbasis (Auer 2004, Braun und Leresche 2006, Braun 2009b, Benninghoff und Leresche Forthcoming). Mit dem Bildungsrahmenartikel und dem Hochschulartikel handelt es sich also um zwei zwar zusammenhängende, aber relativ unabhängig verlaufende Prozesse. Beide Prozesse wurden von den parlamentarischen Kommissionen WBK-N/S vorangetrieben, was in der Schweiz aussergewöhnlich ist.⁶³

Im Bereich des Bildungsrahmenartikels nahm im Jahr 2000 eine Subkommission der nationalrätlichen WBK in Zusammenarbeit mit einem Staatsrechtsexperten die Arbeit auf. Der erste Vorschlag sah eine umfassende Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für das Bildungswesen vor. Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK und, im Namen der Kantone, auch die WBK des Ständerates, wehrten sich aber bald gegen diesen Vorschlag und kündigte Widerstand an, weil die Kompetenzen der Kantone zu stark beschnitten geworden wären. Daraufhin wurde die EDK stärker in den Prozess miteinbezogen und stellte unter anderem ihren eigenen Staatsrechtsexperten. Ausserdem formulierten mehrere Kantone Standesinitiativen, deren Inhalt in die Erarbeitung eines neuen Vorschlages einfluss. Gemeinsam arbeiteten die WBK-N und die EDK eine neue, umfassende Bildungsverfassung aus, welche dem Bund jedoch erstens nur noch eine subsidiäre Gesetzgebungskompetenz, und zweitens nur in gewissen Bereichen, zugestand. Zu dieser umfassenden Bildungsverfassung sollten auch die Hochschulen gehören. Der entsprechende Artikel hat jedoch, wie oben angetönt, eine eigene Geschichte. Die Arbeiten einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (EDI und EVD) am von der WBK-S verlangten Hochschulartikel wurden nach der Vernehmlassung im Jahre 2001 aufgrund des Widerstandes

⁶³ Auch aus Gründen der speziell konsensuellen Entscheidfindung zwischen Bund und Kantonen handelt es sich bei den Verfassungsbestimmungen zur Bildung um einen aussergewöhnlichen Entscheidungsprozess (siehe Fischer *et al.* 2010).

vor allem seitens der Hochschulrektoren vorerst gestoppt.⁶⁴ Eine parlamentarische Initiative von Ständerat Gian-Reto Plattner (SP) im Jahr 2003 brachte den Prozess wieder ins Rollen, worauf eine Subkommission der WBK-S – mit Hilfe desselben Experten, welcher schlussendlich auch die WBK-N beraten hatte – einen neuen Hochschulartikel erarbeitete. Beide Projekte wurden 2004 nach einer Aussprache und einer entscheidenden gemeinsamen Tagung in St.Gallen fusioniert. Im Parlament wurde dann nichts Entscheidendes mehr am Projekt geändert, sondern es wurde nur noch ein vor allem symbolischer Artikel eingefügt, welcher die Gleichstellung der beruflichen und schulischen Bildung garantieren sollte. Die neue Bildungsverfassung wurde 2006 in einer Volksabstimmung von 85.6% der Bevölkerung sowie von allen Kantonen angenommen.

Inhaltlich repräsentieren die neuen Verfassungsartikel zur Bildung eine neue Art, den schweizerischen Föderalismus zu verstehen (Sciarini und Bochsler 2006: 277f.). Erstens bekommt der Bund die Kompetenz, über gewisse Aspekte der Bildungspolitik zu legiferieren, falls sich die Kantone diesbezüglich nicht einigen können. Zweitens kann er interkantonale Konkordate im Bereich Bildung unter gewissen Umständen für obligatorisch erklären. Und drittens wird mit dem Hochschulartikel die Grundlage gesetzt für die Einrichtung der Schweizerischen Hochschulkonferenz, welche mit Vertretern der Kantone und unter Vorsitz des Bundes funktionieren und mit weitgehenden Kompetenzen zur Koordination des gesamten Hochschulbereiches ausgestattet werden soll. Mit diesen Mechanismen in der Verfassung hat der Bund seine Einflussmöglichkeiten im Bereich der Bildung klar erhöhen können, was einer historischen Reform gleichkommt (Benninghoff und Leresche 2009, Braun 2009b: 179, Fischer *et al.* 2010).

⁶⁴ Der Bundesrat beschloss, im Bereich der Hochschulen zuerst ein Projekt auf Gesetzesebene auszuarbeiten, und die Verfassung darauf entsprechend anzupassen.

5.10.2 Koalitionen bei der Bildungsreform

Tabelle 5.10.1: Koalitionen bei der Bildungsreform

Koalition	Akteure ⁶⁵
SVP	SVP
<i>Koalition von St.Gallen</i>	Bundesrat, EDI/SBF, EDK, SP, FDP, Economiesuisse, VSS, SUK, KFH, Fachhochschulrat, SHRK, ETH-Rat, Experten
<i>Koalitionslose Akteure</i>	EVD, BBT, CVP, Grüne, EDU, EVP, SGB, LCH, VSP

Die Balance-Analyse des Konvergenz/Divergenz-Netzwerkes teilt die Akteure in 2 Positionen ein.⁶⁶ Dabei gehören ausser der Schweizerischen Volkspartei SVP und des Verbandes Schweizerischer Privatschulen VSP alle Akteure zu einer Position. Die SVP und der VSP arbeiten allerdings überhaupt nicht zusammen, weshalb sie nicht als eine Koalition angesehen werden können. Die VSP verlangte lediglich einen eigenen Artikel zu den Privatschulen, was aber zu keinem Zeitpunkt ernsthaft zur Diskussion stand. Dieser überhaupt nicht wichtige Akteur wird daher als koalitionsloser Akteur angesehen und die SVP wird als Einzel-Koalition betrachtet.⁶⁷ Die SVP verteidigte – allerdings nur sehr zurückhaltend – die traditionell hohe Autonomie der Kantone im Bildungsbereich und befürchtete, dass die neuen Verfassungsbestimmungen eine Grundlage für das Harmonisierungsprojekt „HarmoS“ der EDK sein würde. Innerhalb der zweiten Position bildet sich eine dominante Koalition, welche die neuen Verfassungsartikel zur Bildung klar unterstützen. Aufgrund der entscheidenden Rolle der Tagung an der Universität St. Gallen, wo ein das Geschäft tragender Konsens gefunden wurde, nenne ich diese Koalition „Koalition von St.Gallen“. Dazu gehören allen voran die Erziehungsdirektorenkonferenz EDK als Forum der Kantone und die Parteien SP und FDP, welche die geschäftstragenden Vertreter in den Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur WBK-N/S stellten. Neben diesen eigentlichen federführenden Kräften waren die Hochschulkantone durch die Schweizerische Universitätskonferenz SUK und den Fachhochschulrat beziehungsweise die Hochschulen durch die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz SHRK, die Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der

⁶⁵ Für den Fall der Bildungspolitik wurden die passiven Daten der Rektorenkonferenz der Fachhochschulen (KFH, Reputation = 61%) symmetrisiert. Das ebenfalls wichtige Departement des Inneren (EDI, 64%) wurde mit seinem Staatssekretariat für Bildung und Forschung zusammengefasst.

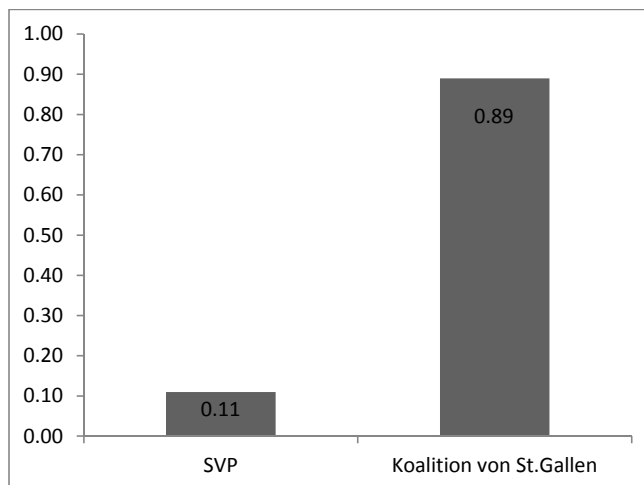
⁶⁶ Fehlerterm 9.58. Fehlerterm mit 3 Positionen: 9.58 (4 Lösungen, wobei jeweils die unwichtigen EDU und VSP separate Positionen einnehmen). Fehlerterm mit 4 Positionen: 9.58 (mit den unwichtigen EDU und VSP in separaten Positionen). Fehlerterm mit 5 Positionen: 10.00 (mit den unwichtigen EDU, EVP, und VSP in separaten Positionen).

⁶⁷ Die VSP wurde nur von 5% unserer Interviewpartner als einflussreich angesehen.

Schweiz KFH und den ETH-Rat in der Koalition vertreten. Ebenfalls zu dieser dominanten Koalition gehören das Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF beziehungsweise das Innendepartement EDI und der Bundesrat. Diese Akteure des Bundes spielten eine weniger grosse Rolle, aber sie stellten einige wichtige Persönlichkeiten und waren für die administrative Arbeit verantwortlich. Von den Wirtschaftsverbänden gehört einzig die Economiesuisse zu dieser Koalition, sie spielte aber höchstens eine Beobachterrolle. Schlussendlich gehören die Studentenvereinigung VSS und die Experten zu der geschäftstragenden Koalition. Letztere haben in diesem Geschäft eine sehr wichtige Rolle gespielt (Fischer *et al.* 2010).

5.10.3 Machtverteilung

Graphik 5.10.1: Machtverteilung in der Entscheidungsstruktur zur Bildungsreform



Die SVP wollte beziehungsweise konnte das Geschäft wie erwähnt nicht wirklich beeinflussen. Mit 89% des Einflusses ist die Entscheidungsstruktur zu den neuen Verfassungsartikeln zur Bildung klar von der Koalition von St. Gallen dominiert. Die Entscheidungsstruktur bekommt auf dieser Dimension den Wert 1 für eine Entscheidungsstruktur mit dominanter Koalition.

5.10.4 Koalitionsbeziehungen

Tabelle 5.10.2: Konflikt zwischen den Koalitionen

	SVP	Koalition von St.Gallen	Koalitionslose Akteure
SVP	/	-0.15	-0.13
Koalition von St.Gallen	-0.03	0.35	0.22
Koalitionslose Akteure	-0.13	0.15	0.10

Die Analyse der durchschnittlichen Konvergenz- und Divergenzbeziehungen zwischen den Koalitionen zeigt, dass es in dieser Entscheidungsstruktur mit durchschnittlich -0.09 nur schwachen Konflikt gab. Die SVP wehrte sich nur halbherzig, vor allem nachdem sich die Kantone selbst mit den parlamentarischen Kommissionen auf eine Lösung geeinigt hatten. Hierbei fällt auf, dass die SVP ihre Beziehungen zur projekttragenden Koalition etwas negativer einschätzt als dies umgekehrt der Fall ist. Dies ist ein klarer Hinweis darauf, dass die Opposition der SVP nur gering war und nicht als grosse Gefahr für das Projekt wahrgenommen wurde.

In der Entscheidungsstruktur zu den Verfassungsartikeln zur Bildung existieren 23% der möglichen Zusammenarbeitsbeziehungen zwischen der SVP und der Koalition von St.Gallen, was einem klar überdurchschnittlichen Wert entspricht. Die SVP hatte in der parlamentarischen Kommission Vertreter und war somit persönlich in St. Gallen vertreten, was diese Zusammenarbeit erklären dürfte. Auch war der Entscheidungsprozess zu den Verfassungsartikeln zur Bildung durch grosse Bemühungen der Akteure geprägt, eine konsensuelle Lösung zu finden. Der Konfliktwert von -0.09 wird somit erhöht, es entsteht ein Beziehungswert von genau 0.00. Der Fall ist damit hauptsächlich innerhalb der Menge der Fälle mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen einzuordnen und bekommt den Fuzzy-Wert 0.2. Es handelt sich in diesem Falle um eine Entscheidungsstruktur, welche dem Idealtyp des Konsenses angehört.

Tabelle 5.10.3: Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen

	SVP	Koalition von St.Gallen	Koalitionslose Akteure
SVP	/		
Koalition von St.Gallen	0.23	0.54	
Koalitionslose Akteure	0	0.18	0.04

5.10.5 Föderalismus

In der Bildungspolitik sind die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt (siehe z.B. Wbk-N 2005, Braun und Leresche 2006). Während die Kantone für den Bereich der Volksschulen hauptverantwortlich sind, ist der Bund für die Berufsbildung und die Weiterbildung verantwortlich. Die verschiedenen Hochschulen werden, vor allem nach der Umsetzung der Bildungsverfassung, gemeinsam von Bund und Kantonen geleitet. Die Reform der Bildungsverfassung wäre ohne die enge Mitarbeit der Kantone, vertreten durch die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK nicht möglich gewesen, wie die verschiedenen Blockaden des Prozesses zu gewissen Zeitpunkten zeigen. Das Resultat kann durchaus als Reform des Föderalismus im Bildungsbereich angesehen werden. Das Geschäft ist ein vollständiges Mitglied in der Menge föderalistischer Fälle und bekommt den Wert 1.

5.10.6 Europäisierung

Die neuen Verfassungsartikel zur Bildung sind ein innenpolitisches Geschäft. Die Experten schätzten das Geschäft denn auch durchschnittlich als Fall mit niedrigem Internationalisierungsgrad ein (2). Dass das Geschäft einem gewissen internationalen Einfluss ausgesetzt war, ist dadurch zu erklären, dass eines der Hauptargumente für eine bessere Koordination der Bildungspolitik und einen Aufbau eines nationalen Bildungsraumes jenes der internationalen Konkurrenzfähigkeit war. Ein koordinierter und effizient organisierter Bildungsraum ist ein wichtiger ökonomischer Standortvorteil, was ein entscheidendes Argument für ein entsprechendes Umdenken der Akteure war (siehe z.B. Leresche *et al.* 2009, Fischer *et al.* 2010). Da es sich dabei aber nur um ein Argument, aber nicht um einen handfesten Bestandteil des Geschäfts handelte, ist der Fall als vollständiges Mitglied in der Menge der nicht-europäisierten Geschäfte anzusehen und bekommt den Fuzzy-Wert 0.

5.10.7 Politiktyp

Es handelt sich bei der Bildungsreform ausschliesslich um Verfassungsbestimmungen, also konstitutive Massnahmen. Der Bund erhält neue, wenn auch zum Teil nur subsidiäre, Kompetenzen im Bereich der Bildungspolitik. Dies sind klar Massnahmen, welche durch indirekte Zwangsanwendung funktionieren. Das Geschäft der neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung ist als vollständiges Mitglied in der Menge der konstitutiven oder regulativen Geschäfte zu beurteilen und erhält den Fuzzy-Wert 0.

5.10.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Dass die vorparlamentarische Phase des Entscheidungsprozesses zur neuen Bildungsverfassung sehr offen war, dürfte angesichts des oben beschriebenen Ablaufs des Prozesses keine Überraschung sein. Tatsächlich wurde ein grosser Teil der offiziell vorparlamentarischen Arbeit von den parlamentarischen Kommissionen und den Kantonsvertretern gemacht. Neben der Erarbeitung des Vernehmlassungsberichtes und der Botschaft gab es nur ganz zu Beginn des Prozesses zum Hochschulartikel eine rein inneradministrative Etappe, nämlich die gemischte Arbeitsgruppe aus Vertretern des EDI und des EVD. Dies zeigt sich auch am mit 0.7 hohen Anteil der Konsultationsphasen an der vorparlamentarischen Phase. Dass zu den Verhandlungsphasen zwischen den parlamentarischen Kommissionen und den Kantonen aber auch andere externe Akteure Zugang hatten, zeigt sich in den sehr hohen Indikatoren für die reelle Teilnahme der Akteure. So nahmen durchschnittlich an allen Etappen der vorparlamentarischen Phase 59% der externen Akteure teil, was den klaren Maximalwert der 11 untersuchten Prozesse darstellt. Im Durchschnitt ergibt sich daraus ein Indikator von 0.65. Die vorparlamentarische Phase zum Prozess der neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung ist als hauptsächlich offen anzusehen (0.8).

Tabelle 5.10.4: Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Indikator	Wert
Formelle Offenheit	.70 (7/10)
Reelle Offenheit	.59
Durchschnitt	.65

5.11 Fernmeldegesetz

5.11.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage⁶⁸

Das Fernmeldegesetz beschäftigt sich mit einer der momentan wohl dynamischsten Wirtschaftsbereiche, der Telekommunikation. Dieser Sektor wurde – zusammen mit jenem der Elektrizität – stark von der Errichtung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes

⁶⁸ Botschaft Bundesrat (2003b).

berührt, wobei nationale Monopole aufgelöst wurden und der Markt liberalisiert wurde (siehe z.B. Bartle 2006). Bereits 1987 beschloss die EU, den Markt und die Infrastruktur im Telekommunikationsbereich auf das Jahr 1998 hin zu liberalisieren. Auch als Nicht-EU-Mitglied orientiert sich die Schweiz im Bereich der Liberalisierung der Telekommunikationsbranche per autonomen Nachvollzug am gemeinschaftlichen Rechtsrahmen der EU, wenn auch in eher reaktiver Art und Weise (Bartle 2006: 416). In der Schweiz wurde einerseits der nationale Monopolist PTT in Post und Telecom (später Swisscom) umgewandelt und diese Unternehmen wurden teilprivatisiert. Andererseits trat 1998 das neue Fernmeldegesetz in Kraft, welches hierzulande die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes einleitete und die Schweizer Telekommunikationspolitik vollständig umkrempelte (siehe Fischer *et al.* 2003, Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005, Sager 2006). Das Rahmengesetz von 1998, welches nur die Interkonnektion zwischen den verschiedenen Anbietern regelte und die Eidgenössische Kommunikationskommission ComCom als Marktregulierungsinstanz einsetzte, musste bereits zu Beginn des neuen Jahrhunderts revidiert werden, um dem überarbeiteten Rechtsrahmen der EU zu folgen und Marktneulingen einen gerechten Zugang zur Infrastruktur und den Diensten der beherrschenden Anbieterin zu geben (Bundesrat 2003b: 7952). Dabei geht es hauptsächlich um die Art des Zugangs der alternativen Anbieter zur Infrastruktur auf dem Lokalnnetz („letzte Meile“) der marktbeherrschenden Swisscom und um die Regulierung der entsprechenden Preise.

Nachdem die Wettbewerbskommission WEKO zu Beginn des Jahres 2000 offiziell die marktdominierende Position von Swisscom bestätigt und kritisiert hatte, reichte Nationalrat Georges Theiler (FDP) eine parlamentarische Initiative ein, welche auf der sogenannten „letzten Meile“, also im Bereich der Hausanschlüsse, für mehr Wettbewerb sorgen sollte. Noch im September desselben Jahres hörte die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des Nationalrates verschiedene Interessensvertreter und Experten zum Thema an. Während die parlamentarische Initiative schlussendlich verworfen wurde, spielten sich auf juristischer Ebene wichtige Ereignisse ab. Ende des Jahres 2000 entschied das Bundesgericht nach einer Klage der Swisscom, dass die Regulierungsbehörde ComCom auf Basis der damaligen Rechtsgrundlage keine Kompetenz besitze, die Swisscom zur Markttöffnung auf der letzten Meile zu zwingen. Die Firma Commcare als mögliche Alternativanbieterin von Telefonleistungen auf dem Festnetz hatte zuvor die ComCom angerufen, welche daraufhin Preise für Mietleitungen der Swisscom senkte. Mit diesem Entscheid des Bundesgerichts zu Gunsten der Swisscom waren der ComCom für eine Liberalisierung der letzten Meile die

Hände gebunden, weshalb sie auch ein entsprechendes Gesuch der Firma Sunrise abweisen musste. Die ComCom gelangte deshalb mit der Bitte, die Gesetzeslage anzupassen, an den Bundesrat. Das Bundesamt für Kommunikation BAKOM arbeitete daraufhin eine entsprechende Revision der Fernmeldedienstverordnung aus, welche zwar die letzte Meile per Verordnung liberalisierte, aber noch immer nicht die ordentliche rechtliche Basis für die Entscheidungen der ComCom darstellte. Daher hatte der Bundesrat bereits vor dem Inkraftsetzen der Verordnung auf Druck der Swisscom und der parlamentarischen Kommissionen entschieden, dass auch das Fernmeldegesetz als Basis für die Verordnung überarbeitet werden sollte. Dieses Projekt lag dann, nach einer relativ unbestrittenen Vernehmlassungsvorlage, im November 2003 in Form einer Botschaft dem Parlament vor. Wegen dem Widerstand sowohl der Linken als auch der SVP beantragte die KVF des Nationalrates Nichteintreten. Das Ratsplenum folgte der Kommission aber nicht, worauf die Detailberatung beginnen konnte. Das Gesetz wurde schlussendlich nach einer langwierigen Parlamentsdiskussion, geprägt durch ausserordentlich intensive Lobbyingtätigkeiten vor allem von Seiten der Swisscom, mehreren Blockaden und einer Einigungskonferenz, im Frühjahr 2006 verabschiedet.

Das verabschiedete Gesetz sieht vor, dass marktbeherrschende Fernmeldedienstanbieter ihrer Konkurrenz Zugang zu ihren Einrichtungen und Diensten (vollständig entbundelter Teilnehmeranschluss, Mietleitungen, Kabelkanalisation, etc.) gewähren müssen. Die Liberalisierung gilt allerdings nur für die Kupferdrahtleitungen und nicht für die moderneren und leistungstärkeren, aber nicht in einer Monopolsituation installierten Glasfaserkabel. Der Zugang zum Bitstrom, eine Möglichkeit welche von den konkurrierenden Anbietern wesentlich weniger Investitionen verlangt als der Zugang zum vollständig entbündelten Teilnehmeranschluss, wird nach Diskussionen, welche eine Einigungskonferenz nötig machten, nur für vier Jahre freigegeben. Danach muss auch die Konkurrenz in die entsprechende Technik investieren. Der Regulator ComCom kann auch weiterhin nur ex-post, das heisst aufgrund einer Klage, und nicht ex-ante, das heisst aus Eigeninitiative, die Zugangspreise festlegen.⁶⁹

⁶⁹ Aus all diesen Gründen kritisieren Vertreter der Telekommunikationsindustrie und der Regulationsbehörden das vom Parlament verabschiedete Geschäft als praktisch nutzlos, da jetzt einfach ein Preiskrieg herrsche. Das Parlament, welches von dieser technisch komplizierten Vorlage nur wenig verstanden hätte, hätte das Geschäft unprofessionell verwässert (Interviews: Vertreter der Cablecom, Zürich, 18.6.08 / Vertreter der ComCom, Bern, 20.6.08 / Vertreter von Orange, Zürich, 29.8.08 / Vertreter von Tele2, Steinhausen, 6.6.08 / Vertreter der FDP, Bern, 4.6.08).

5.11.2 Koalitionen beim Fernmeldegesetz

Tabelle 5.11.1: Koalitionen beim Fernmeldegesetz

Koalition	Akteure ⁷⁰
SVP	SVP
<i>Pro Service Public / Monopol</i>	SP, Swisscom, Gewerkschaft Kommunikation, SAB
<i>Liberalisierer</i>	Bundesrat, BAKOM/UVEK, ComCom, Weko, CVP, FDP, Economiesuisse, ASUT, Swisscable, Sunrise, Cablecom, Tele2, Orange, IG Innovative Telekommunikation
<i>Koalitionslose Akteure</i>	SGB, SKS, Commcare, Experten

Die Akteure im Netzwerk der Reform des Fernmeldegesetzes stehen sich in drei verschiedenen Positionen⁷¹ gegenüber und bilden eine eher komplexe Koalitionsstruktur. Die SVP vertritt alleine eine Position und bildet damit eine Einzelkoalition. Diese Partei war gespalten und schwankte zwischen einer Befürwortung der Liberalisierung aus wirtschaftlichen Gründen und einer Ablehnung aus Gründen des nationalen Symbolcharakters der Swisscom hin und her. Auch war wohl die Skepsis gegenüber einer Liberalisierung, welche von der EU inhaltlich de facto vorgegeben wurde, relativ gross, so dass die Partei im Parlament zur Verwässerung der Liberalisierung beitrug. In der Koalition „Pro Service Public / Monopol“ befindet sich einerseits die Swisscom, welche sich als ehemaliger Monopolist logischerweise gegen eine Liberalisierung der letzten Meile einsetzte. Zur Swisscom gesellten sich die SP, die Gewerkschaft Kommunikation und die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB. Alle diese Akteure setzten sich für die Aufrechterhaltung des „Service Public“ und den Schutz der Arbeitsplätze des (ehemaligen) Staatspersonals ein. In der dritten Koalition befinden sich die Liberalisierungsbefürworter um das federführende Bundesamt für Kommunikation BAKOM beziehungsweise das UVEK, den Bundesrat und die Regulationsbehörden ComCom und WEKO. Klar für eine Liberalisierung sprachen sich logischerweise auch Sunrise und Tele2 als hauptsächliche mögliche Konkurrenten der Swisscom sowie deren Lobbyingorganisation, die Interessengemeinschaft Innovative Telekommunikation aus. Die Orange als weitere Vertreterin aus der

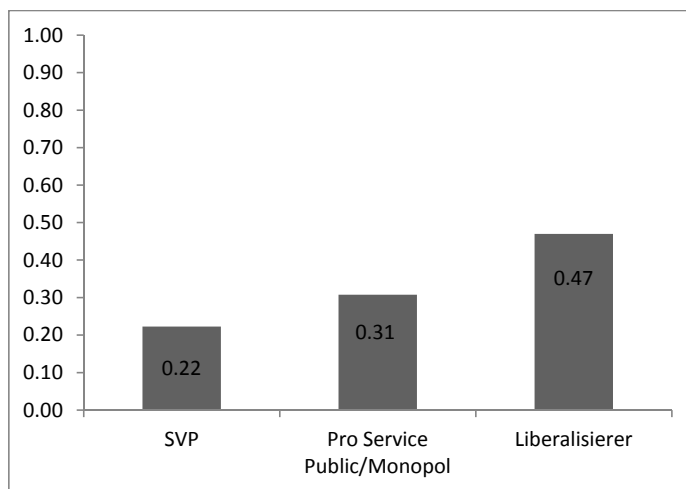
⁷⁰ Auch in diesem Falle wurde der Bundesrat (Reputation = 71%) symmetrisiert. Das ebenfalls fehlende Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK, 74%) wurde mit seinem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) zusammengefasst.

⁷¹ Fehlerterm: 17.00. Fehlerterm mit 2 Positionen: 17.50 (wobei die SVP dieselbe Position wie die SP, Swisscom, etc. inne hat). Fehlerterm mit 4 Positionen: 17.50 (2 Lösungen, mit entweder Swisscable oder den Experten in einer separaten Position).

Telekommunikationsbranche hatte im Festnetz keine Interessen, wollte aber Markteingriffe in den Mobilbereich verhindern. Bei den bürgerlichen Parteien CVP und FDP überwogen trotz Skeptikern in ihren Reihen die Befürworter einer Liberalisierung der letzten Meile. In dieselbe Koalition gehören auch die Economiesuisse, die Cablecom, die Swisscable und der Verband der Telekommunikation ASUT, welche allerdings alle aus verschiedenen Gründen gewisse Hemmungen gegenüber einer totalen Liberalisierung hatten.⁷²

5.11.3 Machtverteilung

Graphik 5.11.1: Machtverteilung in der Entscheidungsstruktur zum Fernmeldegesetz



Die liberalisierungsfreundliche Koalition ist mit 47% des Einflusses klar die stärkste Koalition in der Entscheidungsstruktur zum Fernmeldegesetz und vereint nicht ganz die Hälfte des Gesamteinflusses auf dieses Geschäft. Daneben bestehen aber zwei weitere Koalitionen. Allen voran war die „Service Public“-Koalition mit 31% des Einflusses relativ stark, dazu hatte auch die Einzelkoalition der SVP (21%) einen gewissen Einfluss auf das Geschäft. Die federführende, liberalisierungsfreundliche Koalition konnte sich nicht alleine entscheidend durchsetzen, sondern die beiden kleineren Koalitionen konnten das Geschäft verwässern. Obwohl die federführende Koalition stärker war als die beiden anderen kann sie nicht als klar dominierende Koalition bezeichnet werden. Das Geschäft der Revision des

⁷² Die Cablecom und der Branchenverband Swisscable wollten verhindern, dass das Fernsehkabelnetz ebenfalls von einer allfälligen Liberalisierung betroffen würde. Die Economiesuisse und ASUT waren insofern gespalten, als dass die Swisscom eines ihrer Mitglieder war.

Fernmeldegesetzes ist eher ausserhalb als innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition zu lokalisieren und bekommt den Wert 0.4.

5.11.4 Koalitionsbeziehungen

Tabelle 5.11.2: Konflikt zwischen den Koalitionen

	SVP	Pro Service Public/Monopol	Liberalisierer	Koalitionslose Akteure
SVP	/	-0.13	-0.07	0
Pro Service Public/Monopol	0	0.79	-0.30	0.13
Liberalisierer	-0.21	-0.47	0.30	-0.02
Koalitionslose Akteure	0	0.19	0.05	0.17

Die etwas komplizierte Konstellation der Akteure in dieser Entscheidungsstruktur widerspiegelt sich auch in den Konfliktbeziehungen zwischen den Koalitionen. Der klar stärkste Konflikt spielt sich zwischen den Liberalisierungsgegnern in der Pro Service Public Koalition und den Liberalisierern ab. Dabei wird dieser Konflikt von Seiten der Liberalisierungsbefürworter als intensiver eingeschätzt als umgekehrt. Dies hängt schätzungsweise damit zusammen, dass die Koalition der Swisscom und der Linken das Geschäft ernsthaft gefährden konnte und es aufgrund der intensiven Lobbyarbeit von Seiten der Swisscom im Parlament nur zu einer etwas verwässerten Version der Liberalisierung kommen konnte. Die Service-Public-Koalition erzielte durch die Verwässerung der Liberalisierung immerhin einen Teilerfolg. Ausserdem dürfte sie den Konflikt auch wegen der teilweise ambivalenten oder gespaltenen Positionen gewisser Akteure in der Liberalisierungskoalition als nicht ganz so intensiv eingeschätzt haben. Vor allem die staatlichen Akteure sind sich in ihrer Ablehnung der Position der „Pro Service Public / Monopol“-Koalition im Klaren, während zwischen den politischen Parteien, welche wie erwähnt gespalten waren, der Konflikt nicht ganz so ausgeprägt war. Das gleiche Bild gilt für die Beziehungen zwischen der Liberalisierungskoalition und der SVP. Diese Partei konnte zusammen mit der Pro Service Public Koalition das Geschäft im Parlament gefährden und verwässern, war aber selber nicht eindeutig gegen eine Liberalisierung. Die Beziehungen zwischen den beiden Gegnern der Liberalisierung sind relativ schwach negativ. Der durchschnittliche Konfliktwert beträgt -0.20.

Tabelle 5.11.3: Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen

	SVP	Pro Service Public/Monopol	Liberalisierer	Koalitionslose Akteure
SVP	/			
Pro Service Public/Monopol	0.25	0.67		
Liberalisierer	0.36	0.20	0.43	
Koalitionslose Akteure	0	0.19	0.07	0

Die Zusammenarbeit zwischen den drei Koalitionen im Rahmen des Entscheidungsprozesses zur Revision des Fernmeldegesetzes ist von allen Entscheidungsprozessen klar am höchsten. Es bestehen zwischen der Koalition der Liberalisierungsgegner und jener der Befürworter 20% aller möglichen Zusammenarbeitsbeziehungen, die SVP hatte sogar zu mehr als einem Drittel der Vertreter der Liberalisierungskoalition Zusammenarbeitsbeziehungen. Auch zwischen den beiden Koalitionen, welche gegenüber der Liberalisierung skeptisch waren, gab es mit 25% eine beachtliche Zusammenarbeit. Der durchschnittliche Zusammenarbeitswert von 0.27 ist der höchste aller 11 Fälle. Der Konfliktwert von -0.20 wird deshalb erhöht, womit ein Beziehungswert von -0.07 entsteht. Damit liegt die Entscheidungsstruktur zum Fernmeldegesetz hauptsächlich innerhalb der Fälle mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen und bekommt den Fuzzy-Wert 0.2 Die Entscheidungsstruktur zum Fernmeldegesetz gehört zum Idealtyp des Kompromisses.

5.11.5 Föderalismus

Die Telekommunikationspolitik ist eine ausschliessliche Bundeskompetenz (Linder 2005: 144). Kompetenzen der Kantone oder Gemeinden im Telekommunikationssektor wie Baubewilligungen für Fernmeldeanlagen oder die Zuständigkeiten der Kantonsgerichte bei Streitigkeiten zwischen Fernmeldedienstanbieterinnen sind von der Reform nicht betroffen. Die Reform des Fernmeldegesetzes ist ein vollständig nicht-föderalistischer Fall, ihm wird der Wert 0 zugeschrieben.

5.11.6 Europäisierung

Wie erwähnt handelt es sich bei der Revision des Fernmeldegesetzes um eine Anpassung des Schweizer Rechts an den Rechtsrahmen des EU-Binnenmarktes, das heisst um einen

sogenannten autonomen Nachvollzug oder einen Fall indirekter Internationalisierung (Fischer *et al.* 2003, Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005). Die von uns befragten Experten schätzten das Geschäft dementsprechend als relativ stark internationalisiert ein (4). In einem solchen Fall des autonomen Nachvollzugs handelt die Schweiz nicht einen internationalen Vertrag aus, sondern übernimmt einseitig die in der EU gültigen Regeln. Im Gegensatz zur direkten Internationalisierung haben die Akteure an der innenpolitischen Front aber aufgrund des Fehlens eines internationalen Vertrages die Möglichkeit, das Geschäft inhaltlich zu verändern und allenfalls nur teilweise zu übernehmen. Der Einfluss der EU beschränkt sich also auf den Inhalt des Geschäfts, das europäische Umfeld hat aber kaum einen Einfluss auf dessen institutionellen Ablauf. Ausserdem wurden die inhaltlichen Punkte des Geschäftes von der EU-Politik nur beeinflusst, aber nicht vertraglich vorgegeben. Dazu kommt, dass der Anpassungsdruck bei dieser Revision schwächer – und die Flexibilität der Schweiz somit grösser – war als noch bei der ersten Revision von 1997. Das Geschäft der Revision des Fernmeldegesetzes ist aus diesen Gründen als Fall zu beurteilen, welcher eher ausserhalb der Menge der europäisierten Geschäfte liegt (0.4).

5.11.7 Politiktyp

Das Geschäft des neuen Fernmeldegesetzes ist ganz klar ein regulatives Geschäft. Den hauptsächlich betroffenen Akteuren, den Telekommunikationsunternehmen und den Regulierungsbehörden, werden Vorschriften für ihr Verhalten auferlegt. Der Fall bekommt damit den Wert 1 für Massnahmen, welche vollständige Mitglieder in der Menge der redistributiven oder regulativen Geschäfte sind.

5.11.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Externe Akteure hatten nur zu drei Etappen der vorparlamentarischen Phase dieses Prozesses offiziell Zugang, und diese drei Etappen machten nur gerade einen Drittel aller vorparlamentarischen Etappen aus. Die formelle Offenheit war sehr beschränkt, der entsprechende Wert beträgt nur 0.3. Bei den Etappen handelt es sich um die Vernehmlassung, eine Anhörung in der parlamentarischen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KFV-N) sowie eine Intervention der Wettbewerbskommission zu Beginn des Prozesses. Auch wenn vor allem letztere kaum sehr vielen Akteuren als Zugang zum Prozess gedient haben dürfte, so ist der Indikator für die reelle Teilnahme mit ebenfalls 0.3 der zweittiefste aller 11 Fälle. Der Durchschnittswert ist somit auch 0.3. Die vorparlamentarische

Phase des Entscheidungsprozesses zur Liberalisierung der letzten Meile war vollständig geschlossen (0).

Tabelle 5.11.4: Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Indikator	Wert
Formelle Offenheit	.30 (3/10)
Reelle Offenheit	.30
Durchschnitt	.30

5.12 Infrastrukturfonds

5.12.1 Entscheidungsprozess und Inhalt der Vorlage⁷³

Der Bereich der Verkehrspolitik steht auch in der Schweiz im Zeichen einer stetig wachsenden Mobilität von Personen und Gütern sowie der Koordination zwischen verschiedenen Verkehrssektoren, vor allem der Strasse und der Bahn (siehe Sager 2006). Diesbezüglich stand im Februar 2004 eine wegleitende Volksabstimmung auf dem Programm. Der Souverän lehnte sowohl die Avanti-Initiative als auch den bundesrätlichen Gegenvorschlag ab, welcher unter anderem einen Ausbau des Nationalstrassennetzes sowie eine zweite Strassenröhre durch den Gotthard vorsah.

Als Reaktion auf das Resultat der Abstimmung und die grosse Anzahl der parlamentarischen Vorstösse, welche eine Blockade der Verkehrspolitik fürchteten, organisierte die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des Ständerates eine Bestandesaufnahme „Dopo Avanti“. Auch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK lud kurz nach der Abstimmungsniederlage Parteien, Kantone und Verkehrsverbände zu einer entsprechenden Aussprache ein. Der Bundesrat beschloss schliesslich die Ausarbeitung einer neuen Vorlage, basierend auf den existierenden Berichten „Staukosten im Strassenverkehr“ von 1998 und „Finanzierung des Agglomerationsverkehrs“ von 2002 (Expertengruppe Bieri) sowie auf Elementen des Avanti-Gegenvorschlages. Nur einige Monate später präsentierte das UVEK den parlamentarischen Kommissionen ein Arbeitspapier „Dopo Avanti“, welches verschiedene Vorschläge für einen neuen Gesetzesentwurf beinhaltete. Die Kommissionen befürworteten eine umfassende Vorlage mit

⁷³ Botschaft Bundesrat (2005). Formell gehört die Finanzierungsvorlage nicht dazu.

Lösungsansätzen für die drei Bereiche Agglomerationsverkehr, Fertigstellung und Funktionalitätserhalt beim Nationalstrassennetz und Einbezug der Rand- und Berggebiete. Auf Auftrag der parlamentarischen Kommissionen und des Bundesrates erarbeitete das Bundesamt für Raumplanung ARE, welches als Kompetenzzentrum für die Koordination verschiedener Verkehrsbereiche waltet, einen entsprechenden Vorentwurf aus. Der Vorschlag, welcher auf der neuen verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung des NFA basiert, wurde im Sommer 2005 in die Vernehmlassung geschickt. Um diejenigen Infrastrukturprojekte ausmachen zu können, welche am dringenden angegangen werden mussten, wurden noch vor der Verabschiedung der Botschaft an die Räte die Kantone konsultiert. Die parlamentarische Arbeit nahm rund 10 Monate in Arbeit, und neben der KVF beschäftigten sich auf die Finanzkommissionen beider Räte intensiv mit der Vorlage. Dabei war der Ständerat als Kammer der Kantone Erstrat und erarbeitete einen Kompromiss, welcher vom Nationalrat kaum mehr angetastet wurde. Das Gesetz konnte nach einem verhältnismässig kurzen Entscheidungsprozess nach Ablauf der Referendumsfrist im Januar 2007 in Kraft treten.

Durch den Infrastrukturfonds werden ab 2008 während 20 Jahren 20,8 Milliarden Franken für Agglomerationsverkehr, Nationalstrassennetz und Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen zur Verfügung gestellt. Die Mittel im Fonds, welcher aus Einnahmen der Mineralölsteuer⁷⁴ und der Autobahnvignette alimentiert wird, werden gestaffelt freigegeben. Fast die Hälfte des Betrages soll für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes verwendet werden, mit etwa einem weiteren Viertel sollen Engpässe im bestehenden Netz behoben werden. Ebenfalls ein Viertel steht für Infrastrukturen für den öffentlichen und privaten Agglomerationsverkehr zu Verfügung. Schlussendlich nicht ganz eine Milliarde fliesst in die Substanzerhaltung der Hauptstrassen in Berg- und Randregionen. Dieser kleine Teil ist vom Parlament eingebaut worden und war für die politische Akzeptanz des Gesetzes essentiell, vor allem auch weil der Avanti-Gegenvorschlag in den Berggebieten massiv abgelehnt worden war.

5.12.2 Koalitionen beim Infrastrukturfonds

Die Balance-Analyse des Konvergenz/Divergenz-Netzwerkes des Infrastrukturfonds schlägt eine Lösung mit 3 Positionen vor.⁷⁵ Dabei teilen sich die Akteure jedoch sehr ungleich in die verschiedenen Positionen ein. Eine dominante Koalition aus staatlichen Akteuren, den

⁷⁴ Von Seiten der Interessen des Strassenverkehrs wurde die Verwendung der Mineralölsteuer für den öffentlichen Verkehr stark kritisiert.

⁷⁵ Fehlerterm 16.50. Fehlerterm mit 2 Positionen: 17.00 (EFD, SVP und FRS zusammen in einer Position). Fehlerterm mit 4 Positionen: 16.75 (mit den Grünen in einer separaten Position).

Mitteparteien und Organisationen der Verkehrspolitik unterstützt den Infrastrukturfonds. Wichtigster Akteur darin war ganz eindeutig das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, welches nach dem Scheitern des Avanti-Gegenvorschlages die Initiative übernommen hatte und den Infrastrukturfonds in relativ kurzer Zeit auf die Beine gestellt hatte. Die zum UVEK gehörenden Ämter ARE, BAV und ASTRA gehören zu der federführenden Koalition ebenso wie die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK und der Städteverband SSV. Dabei handelt es sich um die wichtigsten Akteure in der Verkehrspolitik, welche nach dem Scheitern von des Avanti-Gegenvorschlages einen grossen Kompromisswillen an den Tag legten. Die Kantone und Städte hatten nicht zuletzt bei der Frage nach den dringlichen Projekten eine wichtige Rolle zu spielen. Die CVP und die FDP waren die Parteienvertreter innerhalb dieser Koalition, von den Interessengruppen waren der TCS als Vertreter des individuellen Strassenverkehrs und der VCS als Verfechter des öffentlichen Verkehrs und der Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr LITRA dabei. Dabei war der TCS vor allem zu Beginn stark involviert, kritisierte aber später die Verwendung der Einnahmen der Mineralölsteuer für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Der VCS, welcher die Kampagne gegen Avanti geführt hatte, konnte dieses Geschäft durch Referendumsdrohungen beeinflussen. Die SP und die Grünen unterstützten das Projekt zwar, können aber aufgrund der Zusammenarbeitsbeziehungen nicht zur eindeutigsten Koalition gezählt werden. Die Finanzverwaltung EFV beziehungsweise das Finanzdepartement EFD bilden eine eigene Koalition, weil sie sich Sorgen bezüglich der finanziellen Machbarkeit machten und tendentiell auf die Ausgabenbremse treten. Auch war das EFD mit der Lösung eines schwierig zu kontrollierenden Fonds nicht ganz glücklich. Eine dritte Position wird von der SVP und dem Verband für Strassenverkehr FRS eingenommen. Diese beiden Akteure, für welche der Strassenverkehr in der Vorlage zu schwach berücksichtigt wurde, teilen zwar eine Position, arbeiteten aber nicht zusammen und können aus diesem Grund nicht als Koalition angesehen werden. Die SVP und der FRS werden als Einzel-Koalitionen analysiert.

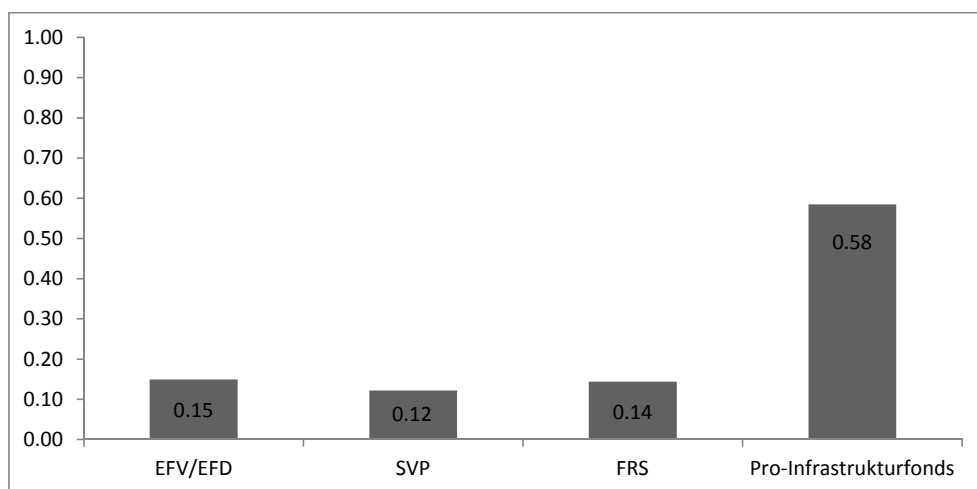
Tabelle 5.12.1: Koalitionen beim Infrastrukturfonds

Koalition	Akteure⁷⁶
<i>EFV/EFD</i>	EFV/EFD
<i>SVP</i>	SVP
<i>FRS</i>	FRS
<i>Pro-Infrastrukturfonds</i>	UVEK, ARE, BAV, ASTRA, BPUK, SSV, CVP, FDP, TCS, VCS, LITRA
<i>Koalitionslose Akteure</i>	Bundesrat, BJ, KöV, SP, Grüne, EDU, SGB, VöV, SBB, SAB

5.12.3 Machtverteilung

Die Koalition der federführenden Akteure war mit fast 60% des Einflusses die stärkste Koalition in der Entscheidungsstruktur zum Infrastrukturfonds. Aufgrund der zwar nicht sehr intensiven, aber verteilten Opposition zum Projekt kann die Koalition aber nicht als klar dominant angesehen werden. Die Entscheidungsstruktur zum Infrastrukturfonds ist eher innerhalb als ausserhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition anzusehen (0.6).

Graphik 5.12.1: Machtverteilung in der Entscheidungsstruktur zum Infrastrukturfonds



⁷⁶ Für die wichtigen Akteure Bundesrat (Reputation = 70%), Bundesamt für Strassenverkehr (ASTRA, 61%) und Finanzdepartement (EFD, 57%) verfüge ich über keine aktiven Daten. Die ersten zwei Akteure wurden symmetrisiert, der dritte Akteur wurde mit seiner Finanzverwaltung (EFV) zusammengefasst.

5.12.4 Koalitionsbeziehungen

Tabelle 5.12.2: Konflikt zwischen den Koalitionen

	EFD/EFV	SVP	FRS	Pro Infrastrukturfonds	Koalitionslose Akteure
EFD/EFV	/	0	0	-0.36	-0.10
SVP	0	/	0.5	0.09	-0.15
FRS	-1	1	/	0.09	-0.30
Pro Infrastrukturfonds	-0.05	-0.05	0.23	0.34	0.14
Koalitionslose Akteure	0.05	-0.35	-0.25	0.29	0.28

Die Beziehungen zwischen den Koalitionen in der Entscheidungsstruktur des Infrastrukturfonds sind eher konsensuell. Die dominante Koalition der Projektträger hat gegenüber dem EFD/EFV und der SVP ganz schwach negative Beziehungen, gegenüber dem FRS sind sie aber klar konvergent. Von Seiten dieser kleinen Koalitionen wurde die Beziehung zur Hauptkoalition auch nur gerade von der Finanzkoalition als klar negativ eingestuft, während SVP und FRS ihr gar leicht positiv gegenüberstehen. Der durchschnittliche Konfliktwert beträgt 0.04.

Die Zusammenarbeit der kleinen Einzelkoalitionen mit der Hauptkoalition der Projektträger war mit 18% (mit dem FRS), 27% (mit der SVP) und gar 36% (mit dem EFD/EFV) aller möglichen Zusammenarbeitsbeziehungen relativ stark, gleichzeitig war die Zusammenarbeit zwischen den kleinen Einzelkoalitionen inexistent. Der Zusammenarbeitswert von 0.14 ist genau durchschnittlich, weshalb der Konfliktwert gleichzeitig den Beziehungswert darstellt. Das Infrastrukturfondsgesetz liegt hauptsächlich innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen (Fuzzy-Wert 0.2). Die Entscheidungsstruktur zum Infrastrukturfonds gehört somit zum Idealtyp des Konsenses.

Tabelle 5.12.3: Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen

	EFD/EFV	SVP	FRS	Pro Infrastrukturfonds	Koalitionslose Akteure
EFD/EFV	/				
SVP	0	/			
FRS	0	0	/		
Pro Infrastrukturfonds	0.36	0.27	0.18	0.51	
Koalitionslose Akteure	0.1	0.2	0.1	0.17	0.11

5.12.5 Föderalismus

Die Verkehrsinfrastrukturpolitik ist ein Politikbereich, für welchen sich verschiedene Ebenen des föderalen Staates verantwortlich zeigen. Im Bereich des motorisierten Individualverkehrs beziehungsweise des Strassenverkehrs ist der Bund für die Gesetzgebung und die Kantone für die Umsetzung zuständig. Der Bund finanziert jedoch zum Beispiel den Bau von Nationalstrassen. Lokale Strassen wiederum sind in der Verantwortung der Gemeinden, genauso wie allenfalls lokale öffentliche Transportsysteme beziehungsweise Agglomerationsverkehrssysteme. Das nationale Eisenbahnnetz hingegen ist in Bundeshand (Linder 2005: 144, Sager 2006). Vom Infrastrukturfonds waren sämtliche diese Bereiche betroffen, und die Kantone waren während des Entscheidungsprozesses zum Infrastrukturfonds zu verschiedenen Zeitpunkten involviert. Grundsätzlich ging es darum, wie das zur Verfügung stehende Geld aus dem Fonds an die Kantone und Agglomerationen, welche ihre Infrastrukturprojekte nicht selber finanzieren können, verteilt werden soll. Erstens werden Globalbeiträge für die kantonalen Hauptstrassen und Projekte in Berg- und Randregionen ausbezahlt. Zweitens wird der Bau von Nationalstrassen vom Bund bezahlt, aber von den Kantonen durchgeführt. Drittens ging es um die Verteilung von Geldern für sogenannte dringende Projekte, welche in den Kantonen zur Realisierung bereit stehen und an welche der Bund die Hälfte bezahlt. Jedoch gab es zu viele mögliche Projekte, und die Kantone machten zum Teil grossen Druck, damit ihre Projekte Berücksichtigung fanden. Der Fall befindet sich deshalb eher innerhalb der Menge föderalistischer Entscheidungsprozesse und bekommt den Wert 0.6.

5.12.6 Europäisierung

Der Infrastrukturfonds ist ein klar innenpolitisches Geschäft und wurde denn auch von den Experten klar als solches beurteilt (1.6). Wie der Bundesrat (2005) in seiner Botschaft festhält, wird das europäische Recht durch das Infrastrukturfondsgesetz nicht tangiert. Der Fall erhält den Wert 0 für Geschäfte, welche vollständige Mitglieder in der Menge der nicht-europäisierten Geschäfte sind.

5.12.7 Politiktyp

Durch das Infrastrukturfondsgesetz werden öffentliche Mittel verteilt, womit es sich um eine klassische distributive Massnahme handelt. Es geht darum, zur Verfügung stehende Mittel zwischen den Vertretern des öffentlichen und des individuellen Verkehr, aber auch zwischen

verschiedenen Regionen wie den Berggebieten oder den Agglomerationen aufzuteilen. Die Massnahme besteht aus der Verteilung von Bundesmitteln, nicht jedoch aus direkten Umverteilungsmassnahmen, womit es sich nur um eine indirekte Zwangsanwendung handelt. Da die Bundesmittel im Fonds aber aus den Einnahmen der Autobahnvignette und der Mineralölsteuer stammen, enthält die grundsätzlich distributive Massnahme doch ein gewisses redistributives Element zwischen individuellem und öffentlichem Verkehr. Das Geschäft ist dementsprechend grösstenteils Nicht-Mitglied in der Menge der redistributiven oder regulativen Geschäfte (0.2).

5.12.8 Die Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Das Verhältnis zwischen Konsultations- und inneradministrativen Phasen deutet für den Entscheidungsprozess zum Infrastrukturfonds nur knapp in die Richtung einer offenen vorparlamentarischen Phase. Sechs Konsultationsphasen standen fünf formell geschlossenen inneradministrativen Phasen gegenüber, was einem Indikator von 0.55 entspricht. Diese knappe Offenheit erklärt sich auch dadurch, dass neben den Experten und den Verbänden aufgrund des starken Zeitdrucks auch die parlamentarischen Kommissionen und die Kantone im Rahmen verschiedener Konsultationsgespräche bereits in die vorparlamentarische Phase des Entscheidungsprozesses eingebunden wurden. Der Indikator zur reellen Teilnahme der externen Akteure bestätigt das Bild einer offenen vorparlamentarischen Phase. Durchschnittlich waren hohe 48% der externen Akteure an diesen Etappen beteiligt. Der Durchschnitt beider Indikatoren beträgt 0.52. Die vorparlamentarische Phase des Entscheidungsprozesses zum Infrastrukturfonds ist als eher offen anzusehen (0.6).

Tabelle 5.12.4: Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Indikator	Wert	
Formelle Offenheit	.55	(6/13)
Reelle Offenheit	.48	
Durchschnitt	.52	

5.13 Übersicht über die Fuzzy-Werte

Tabelle 5.13.1 fasst die in diesem Kapitel vorgenommene Beschreibung und Kalibrierung der 11 Fälle zusammen und liefert eine Übersicht über die jeweiligen Fuzzy-Werte für die beiden Dimensionen der Entscheidungsstrukturen und die vier Bedingungen. Die Fälle sind in derselben Reihenfolge wie im gesamten Kapitel und in der ersten Kolonne mit ihren Kurznamen aufgeführt, welche im Analyseteil in Kapitel 6 in den Tabellen und Graphiken verwendet werden. Unter den Bezeichnungen für die beiden Dimensionen und die vier Bedingungen stehen ebenfalls deren jeweilige Kurzbezeichnungen, welche ich in Kapitel 6 verwenden werde.

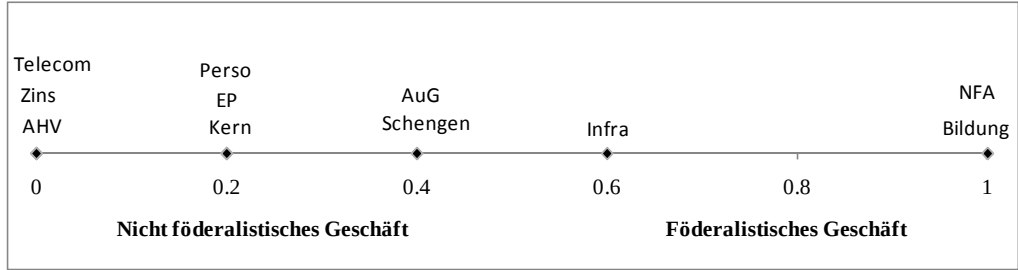
Tabelle 5.13.1: Fuzzy-Werte der 11 Fälle für die beiden Ergebnisse und die vier Bedingungen

	Machtverteilung	Koalitionsbeziehungen	Föderalismus	Europäisierung	Politiktyp	Vorparl. Phase
Fall	DOM	KONFL	FED	EUR	REDREG	OFF
Kern	0.4	0.6	0.2	0.2	0.8	0.4
AHV	0	0.6	0	0	1	0.4
NFA	0.6	0.6	1	0	0.6	0.8
EP	0.8	0.6	0.2	0	0.2	0.6
Perso	0.8	0.6	0.2	0.6	0.8	0.4
Zins	0.8	0.2	0	0.8	0.8	0.2
Schengen	0.6	0.8	0.4	0.8	0.6	0.2
AuG	0.8	0.8	0.4	0.4	1	0.6
Bildung	1	0.2	1	0	0	0.8
Telecom	0.4	0.2	0	0.4	1	0
Infra	0.6	0.2	0.6	0	0.2	0.6

Die Graphiken 5.13.1 bis 5.13.6 zeigen die Zugehörigkeit der einzelnen Fälle zu den jeweiligen Mengen der vier Bedingungen und der beiden Dimensionen der Entscheidungsstrukturen auf einer Achse. Somit ergibt sich hier die Möglichkeit für einen ersten deskriptiven Vergleich. Ich werde kurz besprechen, wie sich die Fälle in den verschiedenen Mengen verteilen. Anschliessend werden die Fälle aufgrund ihrer Mengenmitgliedschaften in den beiden Dimensionen den vier Idealtypen von Entscheidungsstrukturen zugeordnet.

In den meisten der 11 in dieser Arbeit untersuchten Entscheidungsprozesse spielen die Kantone eine kleine bis gar entscheidende Rolle. Zwar befindet sich die Mehrheit der Fälle, nämlich deren 8, mehr ausserhalb als innerhalb der Menge der föderalistischen Geschäfte. Trotzdem können nur drei Fälle als vollständig nicht föderalistische Geschäfte bezeichnet werden. In den Geschäften des Fernmeldegesetzes, des Zinsbesteuerungsabkommens und der 11. AHV-Revision spielten die Kantone so gut wie keine Rolle. Auf der anderen Seite gehören zwei Geschäfte, nämlich der NFA und die Bildungsreform, vollständig zur Menge der föderalistischen Geschäfte. Ausserdem kann der Infrastrukturfonds eher innerhalb denn ausserhalb der Menge der föderalistischen Geschäfte lokalisiert werden. Die restlichen 6 Fälle befinden sich mehr ausserhalb als innerhalb der entsprechenden Menge, die Kantone waren aber auch in diesen Geschäften zumindest von gewissen Punkten betroffen.

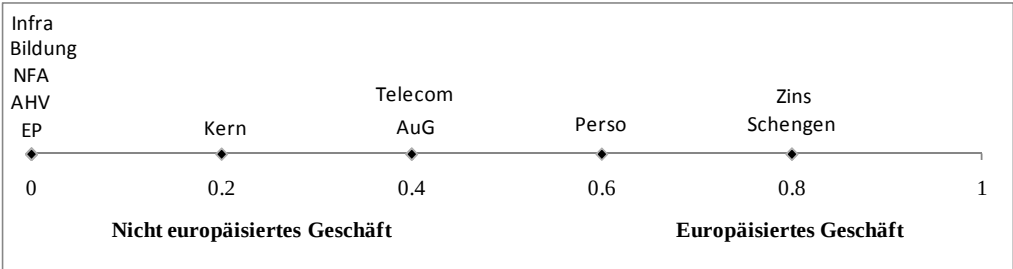
Graphik 5.13.1: Fuzzy-Werte der 11 Fälle in der Menge „Föderalistisches Geschäft“



Von beinahe der Hälfte, nämlich 5 von 11 untersuchten Entscheidungsprozessen, kann behauptet werden, dass das internationale Umfeld eine gewisse Rolle spielte. Dies ist logischerweise besonders bei den drei bilateralen Verträgen über die Personenfreizügigkeit, die Assoziierung an Schengen/Dublin und die Zinsbesteuerung der Fall. Diese drei Geschäfte sind mehr innerhalb als ausserhalb der Menge der europäisierten Geschäfte anzusiedeln, auch wenn auch sie noch gewisse Elemente beinhalten, bei denen die Schweiz in ihrer politischen

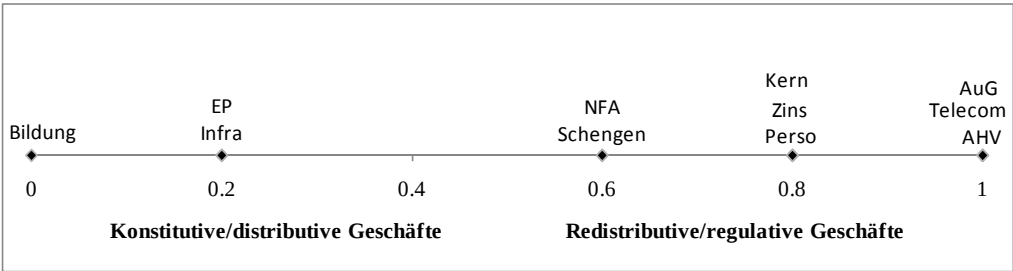
Entscheidfindung vom internationalen Umfeld unabhängig war. Daher wurde keinem Geschäft der Maximalwert 1 für vollständig europäisierte Geschäfte verliehen. Daneben kann von fünf Geschäften behauptet werden, dass das europäische Umfeld allerhöchstens eine vernachlässigbare Rolle gespielt hat. Die Fälle des Infrastrukturfonds, der Bildungsreform, des NFA, der AHV-Revision und des Entlastungsprogrammes sind daher vollständig ausserhalb der Menge der europäisierten Geschäfte einzuordnen.

Graphik 5.13.2: Fuzzy-Werte der 11 Fälle in der Menge „Europäisiertes Geschäft“



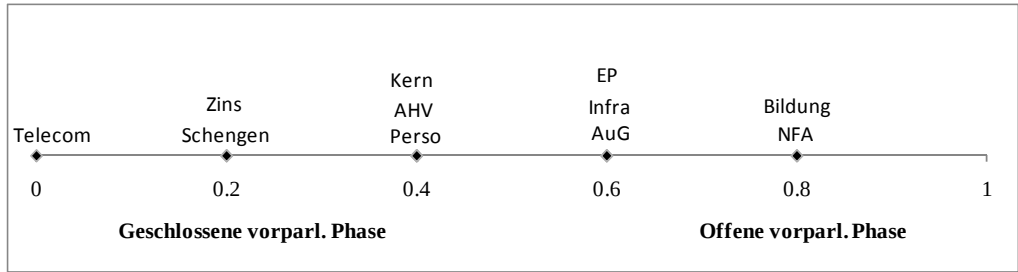
8 der 11 untersuchten Fälle sind mehr innerhalb als ausserhalb der Menge der redistributiven oder regulativen Geschäfte, welche direkte Zwangsanwendung vorsehen, einzuordnen. Redistributive oder regulative Geschäfte spielen also in dieser Auswahl die wichtigere Rolle als distributive oder konstitutive Geschäfte. Drei Fälle, nämlich das Fernmeldegesetz und das Ausländergesetz als regulative Geschäfte und die 11. AHV-Revision als redistributives Geschäft sind vollständige Mitglieder in der entsprechenden Menge. Die Bildungsreform, der Infrastrukturfonds und das Entlastungsprogramm hingegen sind mehr innerhalb als ausserhalb der Menge der distributiven oder regulativen Geschäfte zu lokalisieren, wobei ersterer Fall als konstitutives Geschäft gar ein vollständiges Mitglied in der Menge der regulativen und konstitutiven Geschäfte ist.

Graphik 5.13.3: Fuzzy-Werte der 11 Fälle in der Menge „Redistributive und regulative Geschäfte“



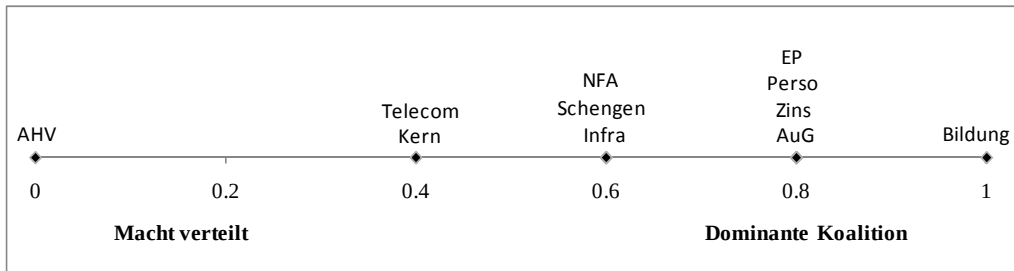
Die 11 untersuchten Fälle verteilen sich bezüglich der Offenheit ihrer vorparlamentarischen Phase relativ gleichmässig, wobei sich deren 6 entweder knapp innerhalb oder knapp ausserhalb der Menge der Entscheidungsprozesse mit offener vorparlamentarischer Phase befinden. Extreme Fälle sind relativ selten, und von keinem der 11 Prozesse kann behauptet werden, er habe eine vollständig offene vorparlamentarische Phase. Nur die Revision des Fernmeldegesetzes kannte eine vollständig geschlossene vorparlamentarische Phase, die Entscheidungsprozesse zu Schengen/Dublin und zur Zinsbesteuerung sind hauptsächlich geschlossen. Die Entscheidungsprozesse zur Bildungsreform und zum NFA gehören hauptsächlich zur Menge der Entscheidungsprozesse mit einer offenen vorparlamentarischen Phase.

Graphik 5.13.4: Fuzzy-Werte der 11 Fälle in der Menge „Offene vorparlamentarische Phase“

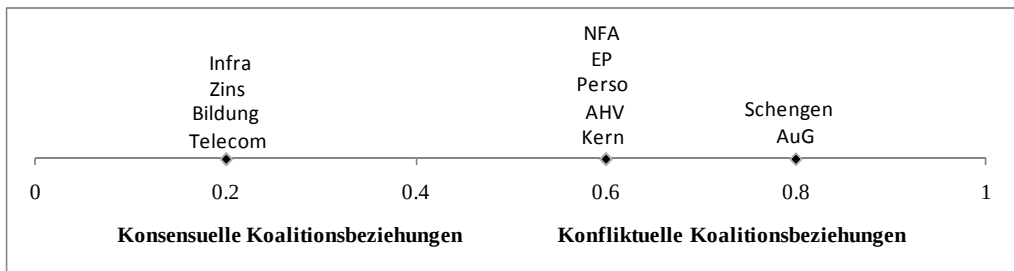


Bezüglich der Dimension der Machtverteilung sind eine klare Mehrheit, nämlich 8 der 11 Fälle, als starke Mitglieder in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition zu bezeichnen. Dabei ist jedoch nur ein Fall, nämlich die Entscheidungsstruktur zur Bildungsreform, ein vollständiges Mitglied in dieser Menge. Weitere sieben Fälle sind entweder hauptsächlich oder aber eher innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit in einer dominanten Koalition zu lokalisieren. Die verbleibenden drei Fälle, die AHV-Revision, das Kernenergiegesetz und das Fernmeldegesetz, befinden sich mehr ausserhalb als innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition. Die Entscheidungsstruktur zur AHV-Revision ist dabei sogar vollständiges Nicht-Mitglied in dieser Menge und somit vollständiges Mitglied in der Komplementärmenge der Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht.

Graphik 5.13.5: Fuzzy-Werte der 11 Fälle in der Menge „Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition“



Graphik 5.13.5: Fuzzy-Werte der 11 Fälle in der Menge „Konfliktuelle Koalitionsbeziehungen“



Schlussendlich befinden sich 7 der 11 untersuchten Geschäfte mehr innerhalb als ausserhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen. Die Geschäfte des Ausländergesetzes und des Schengen/Dublin-Abkommens sind hauptsächliche Mitglieder in dieser Menge. Hingegen sind vier Fälle, nämlich der Infrastrukturfonds, die Zinsbesteuerung, die Bildungsreform und das Fernmeldegesetz hauptsächlich innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen einzuordnen. Kein Fall befindet weder vollständig ausserhalb noch vollständig innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen.

5.14 Synthese: Die 11 Fälle in der Typologie der Entscheidungsstrukturen

Nun teile ich die 11 in diesem Kapitel beschriebenen Fälle in die in Kapitel 2 präsentierte Typologie der Entscheidungsstrukturen ein. Dies passiert aufgrund der starken Mitgliedschaften der Fälle in den Mengen, welche durch die beiden Dimensionen der Machtverteilung und der Koalitionsbeziehungen gegeben sind. Der Grenzwert für starke

Mitgliedschaft ist 0.5 – dann ist ein Fall mehr innerhalb als ausserhalb der entsprechenden Menge anzusiedeln. Ein Fall kann also auf beiden Dimensionen nur den Fuzzy-Wert 0.6 erhalten und ist trotzdem dem entsprechenden Idealtyp zuzuordnen. Fälle, welche auf beiden Dimensionen der Typologie den Wert 1 aufweisen, sind in der Realität kaum zu finden. Vielmehr geht es bei der Typologisierung darum, die Fälle so einzuteilen, dass die jeweils ähnlichsten Fälle zusammengehören und so die empirische Vielfalt von Entscheidungsstrukturen vereinfacht dargestellt werden kann. Diese Einteilung und Übersicht über die 11 wichtigsten Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik zwischen 2001 und 2006 und deren Entscheidungsstrukturen ist bereits ein wichtiges Resultat dieser Arbeit. Tabelle 5.14.1 nimmt Typologie in der Tabelle 2.3.2 wieder auf und teilt die Fälle entsprechend ihrer Fuzzy-Werte auf den beiden Dimensionen den Idealtypen zu.

Tabelle 5.14.1: Typologie der Entscheidungsstrukturen und die 11 Fälle

<i>Koalitionsbeziehungen</i>	konfliktuell	konsensuell
<i>Machtverteilung</i>		
Macht verteilt	Konkurrenz <i>Kern, AHV</i>	Kompromiss <i>Telecom</i>
Dominante Koalition	Dominanz <i>NFA, EP, Personen, Schengen, AuG</i>	Konsens <i>Zins, Bildung, Infrastruktur</i>

Die 11 untersuchten Fälle verteilen sich nicht gleichmässig in den vier Kategorien der Entscheidungsstrukturen. Die meisten Fälle, nämlich deren 5, gehören zum Idealtyp der Dominanz, bei welchem eine dominante Koalition existiert und diese mit Minderheitskoalitionen konfliktuelle Beziehungen pflegt. Dazu gehören die Fälle der Personenfreizügigkeit, des Abkommens zu Schengen/Dublin, des Ausländergesetzes, des Entlastungsprogrammes und des NFA. Der Idealtyp des Konsenses kommt drei Mal vor. Es handelt sich dabei um den Infrastrukturfonds, das Zinsbesteuerungsabkommen und die Bildungsreform. Das Kernenergiegesetz und die 11. AHV-Revision gehören zum Idealtyp der Konkurrenz, wo sich die Koalitionen mit konfliktuellen Beziehungen gegenüberstehen. Andererseits gehört die Entscheidungsstruktur des Fernmeldegesetzes zum Idealtyp des

Kompromisses, bei dem in etwa gleich starke Koalitionen konsensuelle Beziehungen unterhalten.

Bezüglich dieser Verteilung sind folgende Punkte auffallend. Erstens scheint es den Akteuren in vielen Fällen zu gelingen, früher oder später während des Entscheidungsprozesses eine dominante Koalition zu bilden, welche eine bestimmte Lösung durchsetzen kann. In 8 von 11 Fällen gibt es eine dominante Koalition. Nur drei der 11 Fälle kennen eine Entscheidungsstruktur mit verteilter Macht, wo sich keine Koalition klar durchsetzen kann. Zweitens fällt auf, dass in der Mehrheit der Fälle, nämlich deren 7, zwischen den Koalitionen konfliktuelle Beziehungen herrschen. Nur in vier Fällen kommt es zu Entscheidungsstrukturen des Kompromisses oder des Konsenses, wo konsensuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen bestehen.

Während die vielen Entscheidungsstrukturen mit einer dominanten Koalition grundsätzlich die grosse Integrationskapazität des politischen Systems der Schweiz bestätigen, widerspiegelt sich die traditionellerweise konsensuelle Entscheidungskultur in der Schweizer Politik auf der Dimension der Koalitionsbeziehungen kaum. Vielmehr scheinen konfliktuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen den Normalfall darzustellen. Die folgende Analyse der Bedingungen, unter welchen die verschiedenen Entscheidungsstrukturen zu Stande gekommen sind, wird helfen, die Gründe dafür zu verstehen.

6. Analyse und Diskussion

6.1 Einführung

Nun sollen die 11 Fälle miteinander verglichen werden, um Erklärungen für die Entscheidungsstrukturen zu finden. Dafür werden durch eine Quantitativ Komparative Analyse (QCA) Mengenbeziehungen zwischen dem Ergebnis und den Bedingungen identifiziert. Diese Mengenbeziehungen weisen auf die Präsenz notwendiger oder hinreichender (Kombinationen von) Bedingungen für ein bestimmtes Ergebnis hin. Die beiden Dimensionen der Typologie der Entscheidungsstrukturen werden separat analysiert¹, ausserdem ist aufgrund der asymmetrischen Kausalannahmen jeweils für die Präsenz als auch für die Absenz des jeweiligen Ergebnisses (d.h. verteilte Macht – dominante Koalition und konfliktuelle – konsensuelle Koalitionsbeziehungen) eine eigene Analyse durchzuführen. Weiter muss auch die Analyse von notwendigen und hinreichenden Bedingungen separat durchgeführt werden (siehe "Standards guter Praxis" in Schneider und Wagemann 2007: 266ff., Rihoux *et al.* 2009: 167ff., Schneider und Wagemann 2010).² Für sämtliche Analysen werden alle vier Bedingungen miteinbezogen. Das Modell lautet jeweils

$$\text{ERGEBNIS} = f(\text{FED}, \text{EUR}, \text{REDREG}, \text{OFF}),$$

wobei das Kürzel FED die Menge der föderalistischen Geschäfte, EUR die Menge der europäisierten Geschäfte, REDREG die Menge der redistributiven/regulativen Geschäfte und OFF die Menge der Geschäfte mit offener vorparlamentarischer Phase repräsentiert.

Die QCA soll immer nur einen Schritt in der Gesamtanalyse darstellen. Während die genaue Fallbeschreibung in Kapitel 5 die Vorarbeit darstellt, soll auch nach dem vergleichenden Teil der Analyse weiter mit den Resultaten gearbeitet werden. Diese müssen in den Zusammenhang der einzelnen Fälle gestellt werden, um ihre Plausibilität zu testen. Deshalb bespreche ich zum Schluss die Idealtypen der Entscheidungsstrukturen sowie die einzelnen Fälle und Bedingungen im Lichte der in diesem Kapitel durchgeführten Analysen.

¹ Dies deshalb, weil pro Analyse jeweils nur eine Menge (d.h. eine Dimension) analysiert werden kann.

² Dabei sollten notwendige vor hinreichenden Bedingungen identifiziert werden, weil notwendige Bedingungen per Definition Teil der Lösungsformel hinreichender Bedingungen sind. Es kann nun aber sein, dass die notwendigen Bedingungen bei der Reduktion der Wahrheitstabelle für die hinreichenden Bedingungen aufgrund des Einbezugs von logischen Rudimenten aus der Lösung eliminiert werden. In dieser Arbeit spielt dies insofern weniger eine Rolle, weil nur sogenannte einfache vereinfachende Annahmen akzeptiert werden, welche theoretischen Erwartungen und den Erkenntnissen aus der Analyse der notwendigen Bedingungen nicht widersprechen (Schneider und Wagemann 2007, Rihoux und Ragin 2009). Alternativ dazu – und vor allem wenn auch die einfachen Lösungen, welche sämtliche vereinfachenden Annahmen zur Reduktion der Wahrheitstabelle einbeziehen, im Fokus der Analyse stehen – können die als notwendig identifizierten Bedingungen auch aus der Analyse der hinreichenden Bedingungen ausgeschlossen und erst zum Schluss für die Diskussion der Lösung wieder integriert werden.

6.2 Machtverteilung

6.2.1 Notwendige Bedingungen für die Dimension der Machtverteilung

Tabelle 6.2.1: Notwendige Bedingungen für die Dimension der Machtverteilung

	Dominante Koalition		Macht verteilt	
	Konsistenz	Abdeckung	Konsistenz	Abdeckung
Föderalistisches Geschäft	0.53	n.r.	0.48	n.r.
Nicht föderalistisches Geschäft	0.71	n.r.	0.90	0.54
Europäisiertes Geschäft	0.44	n.r.	0.38	n.r.
Nicht europäisiertes Geschäft	0.76	n.r.	0.95	0.51
Redistributives/regulatives Geschäft	0.71	n.r.	0.95	0.57
Konstitutives/distributives Geschäft	0.56	n.r.	0.48	n.r.
Offene vorparlamentarische Phase	0.65	n.r.	0.62	n.r.
Geschlossene vorparl. Phase	0.65	n.r.	0.86	n.r.

Tabelle 6.2.1 zeigt die Resultate für den Test der notwendigen Bedingungen für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit einer dominanten Koalition (Spalten 2 und 3) beziehungsweise von Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht (Spalten 4 und 5). In der ersten Spalte links sind sämtliche Bedingungen sowie deren Negationen aufgeführt.³ Die Tabelle liefert zu jeder Bedingung jeweils das Konsistenz- und das Abdeckungsmass. Ersteres gibt an, inwiefern eine bestimmte Bedingung konsistent ist mit der Aussage, dass sie eine notwendige Bedingung für das entsprechende Ergebnis ist. Damit eine solche Aussage angenommen werden kann, muss die empirische Beobachtung zu mindestens 90% mit der Aussage konsistent sein (Schneider und Wagemann 2007, Schneider 2009). Zweiteres gibt Aufschluss über die empirische Wichtigkeit der notwendigen Bedingung und besagt, ob es sich um eine triviale (hoher Wert) oder nicht triviale (tiefer Wert) notwendige Bedingung handelt.⁴ Da es bei nicht konsistenten notwendigen Bedingungen keinen Sinn macht, die empirische Wichtigkeit zu bestimmen, sind die jeweiligen Abdeckungswerte als nicht relevant (n.r.) angegeben.

³ Bei der Analyse von notwendigen Bedingungen werden nur einzelne Bedingungen und nicht Kombinationen von Bedingungen untersucht. Dies wird deshalb so gemacht, weil Kombinationen von notwendigen Bedingungen nur notwendig sein können, wenn gleichzeitig alle Einzelbedingungen der Kombination notwendig sind.

⁴ Triviale notwendige Bedingungen sind solche, welche bei allen Fällen vorkommen und deshalb notwendig sind, aber keine enge Verbindung zum Ergebnis haben (z.B. Luft zum Atmen ist notwendig für Krieg, aber auch für Frieden) (Ragin 2008: 61f.).

Für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition gibt es keine notwendige Bedingung. Dies habe ich aufgrund theoretischer Argumente auch nicht erwartet. Vielmehr wurde von sämtlichen vier Bedingungen in einer gewissen Ausprägung erwartet, dass sie alleine hinreichend sind für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit dominanter Koalition. Diese Erwartung impliziert, dass es keine notwendige Bedingung geben sollte und ist somit mit der hier gewonnenen Erkenntnis im Einklang.

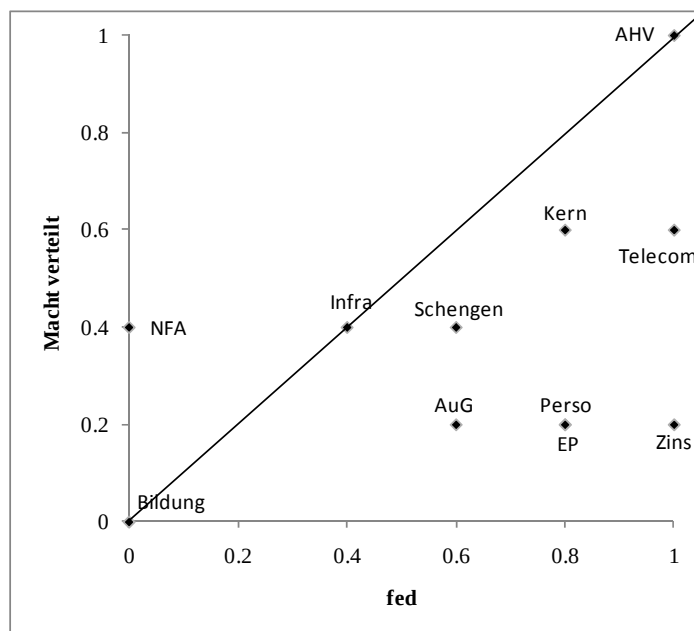
Hingegen sind gleich drei der 8 Ausprägungen der Bedingungen als notwendig für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit verteilter Macht zwischen den Koalitionen anzusehen. Eine solche ergibt sich notwendigerweise aus einem nicht föderalistischen, aus einem innenpolitischen oder aus einem redistributiven oder regulativen Geschäft. Für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit verteilter Macht reichen somit nicht eine oder zwei Bedingungen aus, sondern es müssen gleich drei verschiedene Kontextbedingungen gegeben sein. Dieses Resultat entspricht grösstenteils meinen theoretischen Erwartungen. Erstens kommt es nur im Falle von nicht föderalistischen Geschäften zu einer Machtverteilung, weil nur in solchen Fällen keine dominante Koalition zwischen Bund und Kantonen gebildet werden kann. Zweitens stehen sich nur bei innenpolitischen Geschäften zwei Koalitionen gegenüber, während sich der Bund bei europäisierten Geschäften früh die interne Unterstützung für eigene aussenpolitische Präferenzen sichert und eine dominante Koalition bildet. Drittens stehen sich nur bei redistributiven oder regulativen Geschäften verschiedene direkt betroffene gesellschaftliche Gruppen gegenüber, was zur Entstehung von mehreren etwa gleich starken Koalitionen führt. Ausserdem habe ich ebenfalls erwartet, dass eine geschlossene vorparlamentarische Phase notwendig für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit Machtverteilung ist, weil die Akteure nur dann kein Forum zum Austausch ihrer Positionen und zur Erarbeitung eines Kompromisses innerhalb einer dominanten Koalition haben. Dies ist aber aufgrund der Analyse der notwendigen Bedingungen knapp nicht der Fall.⁵

Die Aussage, dass die Absenz von Föderalismus notwendig für Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht ist, ist zu 90% mit der empirischen Beobachtung konsistent und mit einem Abdeckungswert von 0.54 auch nicht trivial. Der X-Y-Plot in Graphik 6.2.1 zeigt das Verhältnis dieser Bedingung und des Ergebnisses von Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht auf. Nur ein Fall, nämlich jener des NFA, befindet sich oberhalb der Trennlinie und

⁵ Die Bedingung der geschlossenen vorparlamentarischen Phase erreicht den Grenzwert mit 0.86 knapp nicht. Trotzdem ist dies ein Hinweis auf die vermutlich wichtige Rolle auch dieses Faktors für die Erklärung von Machtverteilung zwischen den Koalitionen.

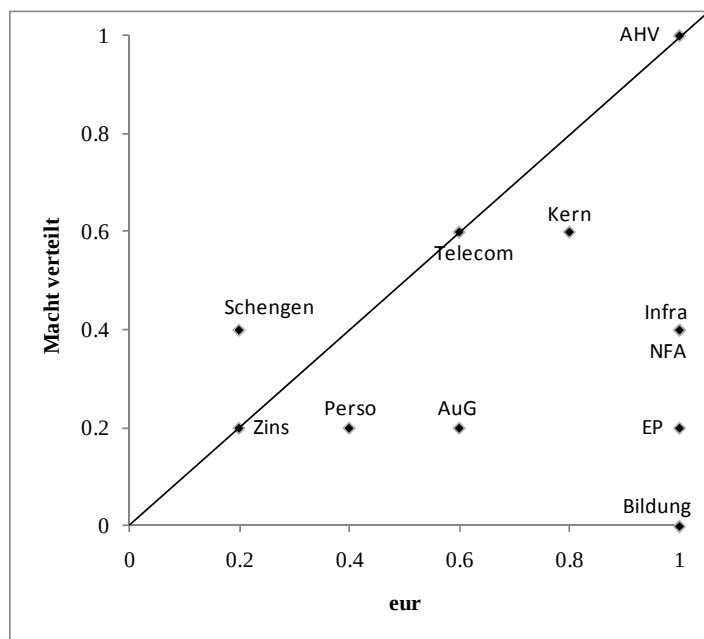
widerspricht dementsprechend dem Postulat, dass die Absenz von Föderalismus notwendig für die Machtverteilung zwischen den Koalitionen ist. Obwohl es sich dabei um einen vollständig föderalistischen Fall handelt, befindet sich der Fall nur eher ausserhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht. Der Fall müsste sich aber, wenn es sich um eine zu 100% konsistente notwendige Bedingung handelt, vollständig ausserhalb der Menge der Fälle mit verteilter Macht befinden. Möglicherweise spielt diesbezüglich die Tatsache, dass der NFA von seinen Kritikern stark als gesellschaftliche Umverteilungsmassnahme behandelt wurde, eine Rolle. Dabei ist der grundsätzlich vollständig föderalistische Charakter des Geschäfts etwas in den Hintergrund geraten, und der Umverteilungscharakter hat für eine stärkere Machtverteilung zwischen den Koalitionen gesorgt. Da der Fall aber weder starkes Mitglied in der Menge des Ergebnisses noch der Bedingung ist, ist er für die Bestimmung der notwendigen Bedingungen nur beschränkt relevant. Der obere linke Quadrant, wo sich Fälle, welche stark gegen die postulierte Mengenbeziehung sprechen würden, befinden müssten, ist leer. Die Fälle, welche unter der Diagonalen liegen, widersprechen dem Postulat der Notwendigkeit der Absenz von Föderalismus für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht nicht, die entsprechenden Fälle sind aber durch diese Bedingung nicht hinreichend erklärt.

Graphik 6.2.1: X-Y-Plot für die notwendige Bedingung *fed* für Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht.



Die zweite notwendige Bedingung für eine Machtverteilung zwischen den Koalitionen ist die Tatsache, dass es sich um ein innenpolitisches Geschäft handelt. Diese Bedingung ist sogar noch konsistenter (0.95) als die Bedingung der Absenz von Föderalismus und ist ebenfalls keineswegs trivial (0.51). Der X-Y-Plot in Graphik 6.2.2 zeigt an, dass nur ein Fall, nämlich jener des Abkommens zu Schengen/Dublin, der Aussage der Notwendigkeit dieser Bedingung für das Ergebnis knapp widerspricht. Die Macht ist dabei für einen grösstenteils europäisierten Fall zu sehr zwischen den Koalitionen verteilt. Dafür könnte allenfalls die intensive Gegenkampagne der SVP verantwortlich sein. Diese Minderheitskoalition hat das Geschäft somit ernsthaft gefährdet, was ihre Macht in der Entscheidungsstruktur verstärkt haben dürfte. Es handelt sich aber auch beim Abkommen zu Schengen/Dublin um einen eher irrelevanten Fall, welcher in beiden Mengen nur schwache Mitgliedschaften aufweist.

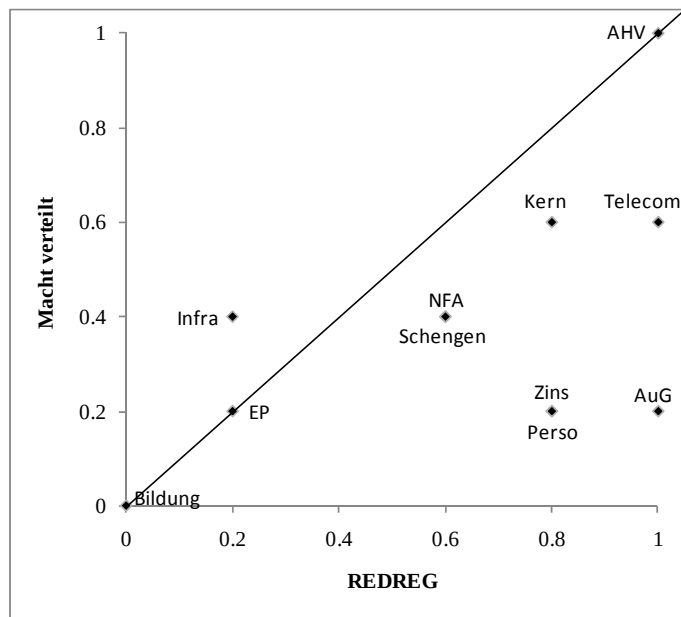
Graphik 6.2.2: X-Y-Plot für die notwendige Bedingung eur für die Verteilung von Macht



Schlussendlich zeigt der in Graphik 6.2.3 dargestellte X-Y-Plot die Bedingung des redistributiven/regulativen Politiktyps und deren Notwendigkeit für Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht. Diese notwendige Bedingung hat ebenfalls eine hohe Konsistenz (0.95) und ist mit einem Abdeckungswert von 0.57 auch nicht trivial. Wiederum befindet sich ein Fall, hier jener des Infrastrukturfonds, knapp über der Trennlinie, aber auch dieser Fall bietet aufgrund seiner schwachen Mitgliedswerte in beiden Mengen nur schwache Evidenz gegen

die postulierte Mengenbeziehung. Weil es sich um ein hauptsächlich distributives Geschäft handelt, würde von diesem Fall bei perfekt konsistenter Notwendigkeit erwartet, dass die Macht weniger stark zwischen den Koalitionen verteilt ist. Hier dürfte die Tatsache, dass es gleich drei Minderheitskoalitionen gab, die Macht der dominanten Koalition eingeschränkt haben.

Graphik 6.2.3: X-Y-Plot für notwendige Bedingung REDREG für die Verteilung von Macht



6.2.2 Hinreichende Bedingungen für Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition

Für die Analyse der hinreichenden Bedingungen werden die möglichen Kombinationen der vier Bedingungen in einer sogenannten Wahrheitstafel aufgeführt.⁶ Aus vier Bedingungen ergeben sich 16 mögliche Kombinationen. Jede dieser Kombinationen beschreibt eine Ecke des Eigenschaftsraumes, welcher durch die Bedingungen aufgespannt wird und in welchem sich die empirischen Fälle aufgrund ihrer Mengenmitgliedschaften lokalisieren lassen.⁷ Bei den Fällen, welche in der letzten Kolonne der jeweiligen Reihe aufgeführt sind, handelt es

⁶ Die Bearbeitung von Fuzzy-Sets mit Hilfe der Wahrheitstafel (Ragin 2008) ist der früheren Methode (Ragin 2000) zur Bearbeitung von Fuzzy-Sets vorzuziehen.

⁷ Dies im Gegensatz zur ursprünglichen Variante des Crisp-Set QCA, wo jede Reihe direkt einen empirischen Fall darstellt, weil die Fälle nur durch dichotome Werte beschrieben werden.

sich um die starken Mitglieder, welche sich mehr innerhalb als ausserhalb der entsprechenden Menge befinden.⁸ Dann muss festgestellt werden, inwiefern die empirische Beobachtung das Postulat unterstützt, dass die Kombination von Bedingungen in einer Reihe für das Entstehen des Ergebnisses hinreichend ist.⁹ Das Konsistenzmass nimmt den Wert 1 an, wenn die Mitgliedswerte aller Fälle in der entsprechenden Kombination von Bedingungen kleiner oder gleich den Mitgliedswerten der Fälle in der Menge des Ergebnisses sind. Sind bei einem oder mehreren Fällen die Mitgliedswerte in der Kombination der Bedingungen grösser als die Mitgliedswerte in der Menge des Ergebnisses, so nimmt das Konsistenzmass einen tieferen Wert an.¹⁰ Ist die empirische Evidenz für eine Reihe der Wahrheitstafel genügend konsistent mit der Aussage, dass die entsprechende Kombination der Bedingungen hinreichend für das Ergebnis ist, so wird dies vom Forscher in der Wahrheitstabelle vermerkt, indem er diese Reihe mit dem Wert 1 kodiert. Kombinationen, für deren Hinlänglichkeit für das Ergebnis keine genügend konsistente Evidenz besteht, werden mit dem Wert 0 gekennzeichnet. Da perfekte Konsistenz in der empirischen Realität eher die Ausnahme denn die Regel darstellt, sind Konsistenzwerte von weniger als 1 ebenfalls akzeptabel, sollten aber 0.75 nicht unterschreiten.¹¹ In dieser Analyse sollen jeweils sämtliche Reihen der Wahrheitstafel, deren starke Mitglieder das entsprechende Ergebnis aufführen (und gleichzeitig einen Konsistenzwert von mindestens 0.75 aufführen) mit dem Wert 1 kodiert werden.¹²

Reihen, deren Kombination an Bedingungen in den empirischen Daten keine starken Mitglieder stellen, sind für das Herausfiltern von hinlänglichen Bedingungen nicht direkt relevant und erscheinen in der Wahrheitstafel nicht. Es handelt sich dabei um sogenannte logische Rudimente, welche als vereinfachende Annahmen teilweise in den

⁸ Ein Fall ist Teilmitglied in den meisten Ecken des Eigenschaftsraumes, kann aber aus logischen Gründen jeweils nur in einer Ecke des Eigenschaftsraumes mit einem Wert von stärker als 0.5 vertreten sein und ist damit jeweils in nur einer Reihe der Wahrheitstafel starkes Mitglied (Ragin 2008: 130ff.).

⁹ Dieses Urteil basiert nicht nur auf den starken Mitgliedern in der Menge, sondern es wird basierend auf allen Fällen ein Konsistenzmass für die mögliche Mengenbeziehung zwischen der Kombination der Bedingungen und dem Ergebnis berechnet.

¹⁰ Widersprüche zwischen der empirischen Evidenz verschiedener Fälle, welche beide starke Mitglieder in der Menge desselben Ergebnisses sind, zeigt sich durch nicht perfekte Konsistenzwerte in der jeweiligen Reihe der Wahrheitstafel (Schneider und Wagemann 2010).

¹¹ Die Grenzwerte der Konsistenz für die Annahme, dass es sich um hinreichende oder notwendige Bedingungen für das Ergebnis handelt, sind forschungsabhängig und müssen begründet werden. Es wird empfohlen, dass der Forscher auftretende Abstände in der Reihe der Konsistenzwerte benutzen soll, um zwischen konsistenten und nicht konsistenten Reihen in der Wahrheitstafel zu unterscheiden. Für hinreichende Bedingungen soll aber ein Minimalwert von 0.75 auf keinen Fall unterschritten werden.

¹² Gegenüber strengerem Kriterien für den Grenzwert wird dieser Fokus auf die starken Mitglieder in der Menge des Ergebnisses zu Lösungen mit höherem Abdeckungs-, aber allenfalls etwas tieferem Konsistenzwert führen. Da es ein Hauptziel dieser Arbeit ist, die Idealtypen der Entscheidungsstrukturen und somit die darin enthaltenen starken Mitglieder der jeweiligen Mengen so gut wie möglich erklären zu können, ist eine möglichst hohe Abdeckung mit Konzentration auf diese starken Mitglieder anzustreben. Empirische Anwendungen zeigen, dass Abdeckungswerte von 0.60 bis 0.70 bereits als relativ hoch angesehen werden können (siehe z.B. Schneider und Grofman 2006, Emmenegger 2008, Christmann 2010).

Minimierungsprozess einbezogen werden. Die 11 Fälle stellen starke Mitglieder in 6 der 16 möglichen Kombinationen von Bedingungen, die restlichen 10 Kombinationen sind logische Rudimente.¹³ Durch die Minimierung der Wahrheitstafel versucht der Forscher dann, die Komplexität der Aussage über die hinreichenden Kombinationen von Bedingungen für ein Ergebnis zu reduzieren. Dabei sind je nachdem, welche logischen Rudimente für die Reduktion des Lösungsterms einbezogen werden, drei verschiedene Lösungen möglich. Eine komplexe Lösung entsteht durch die Minimierung der Wahrheitstafel ohne den Einbezug der logischen Rudimente. Eine einfache Lösung entsteht, wenn die Wahrheitstafel unter Einbezug aller logischen Rudimente minimiert wird. Ich konzentriere mich in dieser Analyse auf die intermediäre Lösung, für welche nur die sogenannten „einfachen“ vereinfachenden Annahmen, welche theoretischen Vorkenntnissen entsprechen und somit plausibel sind, gemacht werden dürfen (siehe Ragin 2008: 160ff.). Der theoretisch informierte intermediäre Lösungsterm befindet sich zwischen einer eventuell zu simplen und ungenauen einfachen Lösung und einer genaueren, aber theoretisch uninteressanten komplexen Lösung (Ragin 2008: 160ff.). Genauere Ausführungen zu den Unterschieden zwischen den drei möglichen Lösungen sowie die einfachen und komplexen Lösungen aller Analysen finden sich in Anhang 6. Sämtliche Analysen werden mit Hilfe des Computerprogramms fsQCA (Ragin *et al.* 2009)¹⁴ durchgeführt.

Die Wahrheitstafel für die Analyse von Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition erscheint in Tabelle 6.2.2. Fünf von 8 Reihen führen einen Konsistenzwert von 1.00 auf und werden damit ohnehin als für das Ergebnis hinreichend kodiert. Zusätzlich, und weil das Ausländergesetz ein starkes Mitglied in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition ist, zähle ich auch die sechste Reihe mit einem Konsistenzwert von 0.85 zu den zum Ergebnis führenden Kombinationen von Bedingungen. Somit sind sämtliche Reihen, deren starke Mitglieder Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition aufführen, als hinlänglich für das Ergebnis kodiert. Die letzte Reihe wird mit dem Wert 0 kodiert.

¹³ Bei den meisten dieser nicht beobachteten Kombinationen von Bedingungen ist es wahrscheinlich, dass sie in der Realität existieren. Gewisse Kombinationen wie jene eines europäisierten Geschäftes mit einer offenen vorparlamentarischen Phase dürften hingegen auch in der Realität kaum beobachtbar sein.

¹⁴ Dabei wird die Analyse der hinreichenden Bedingungen mit dem Wahrheitstafeln-Algorithmus durchgeführt.

Tabelle 6.2.2: Wahrheitstafel für die Analyse von Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition¹⁵

FED	EUR	REDREG	OFF	Konsistenz	DOM	Starke Mitglieder
1	0	1	1	1.00	1	NFA
0	1	1	0	1.00	1	Perso, Schengen, Zins
1	0	0	1	1.00	1	Bildung, Infra
0	0	0	1	1.00	1	EP
0	0	1	1	0.85	1	AuG
0	0	1	0	0.71	0	Telecom, AHV, Kern

Tabelle 6.2.3 zeigt die hinreichenden Bedingungen für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit einer dominanten Koalition. Die vereinfachenden Annahmen, welche dieser intermediären Lösung zu Grunde liegen, sind unterhalb der Tabelle aufgeführt. Es wird aufgrund der theoretischen Argumentation in Kapitel 3 angenommen, dass es in föderalistischen, europäisierten und konstitutiven oder distributiven Geschäften mit einer offenen vorparlamentarischen Phase zu Entscheidungsstrukturen mit einer dominanten Koalition kommt. Für die Reduktion des Lösungsterms wird von nicht beobachteten Kombinationen auf keinen Fall das Gegenteil einer dieser Erwartungen angenommen, auch wenn dies eine Vereinfachung ermöglichen würde. In den Tabellen, welche die Lösungsterme für hinreichende Bedingungen zeigen, steht das Zeichen * für ein logisches „und“ und das Zeichen + für ein logisches „oder“. Bedingungen und Ergebnisse, welche in Grossbuchstaben geschrieben sind, stehen für deren Präsenz, jene in Kleinbuchstaben bedeuten Absenz des Phänomens.

¹⁵ Die Werte in der Tabelle sind nicht die in Crisp-Werte verwandelten Fuzzy-Werte der einzelnen Fälle, sondern beschreiben Ecken des Eigenschaftsraumes. Diese Ecken sind Idealtypen, und die 11 untersuchten Fälle sind gemäss ihrer Fuzzy-Werte Teilm Mitglieder in den entsprechenden Mengen. Bei den Fällen in der letzten Kolonne handelt es sich jeweils um die starken Mitglieder (Mitgliedswerte grösser als 0.5) in der entsprechenden Ecke des Eigenschaftsraumes. Die Konsistenzwerte für die einzelnen Reihe berechnen sich aber aus allen Fällen und nicht nur aus den in der entsprechenden Reihe aufgeführten starken Mitglieder.

Tabelle 6.2.3: Hinreichende Bedingung für Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition

	<i>Konsistenz</i>	<i>Rohabdeckung</i>	<i>Alleinige Abdeckung</i>
EUR +	0.94	0.44	0.24
OFF	0.88	0.65	0.44
Gesamtlösung	EUR + OFF		
Gesamtkonsistenz	0.88		
Gesamtabdeckung	0.88		

Annahmen: FED, EUR, redreg, OFF

Zwei alternative Bedingungen führen zu Entscheidungsstrukturen mit einer dominanten Koalition. Sowohl ein Kontext der Europäisierung als auch Entscheidungsprozesse mit einer offenen vorparlamentarischen Phase stellen eine hinreichende Bedingung für solche Entscheidungsstrukturen dar. Die Gesamtlösung hat, wie in der vierten Reihe zu sehen ist, mit einem Wert von 0.88 eine gute Konsistenz und deckt mit 88% praktische das gesamte zu erklärende Ergebnis ab.¹⁶ Die offene vorparlamentarische Phase ist dabei mit einer Rohabdeckung von 65% des zu erklärenden Ergebnisses und einer alleinigen Abdeckung von

¹⁶ Das Konsistenz- und das Abdeckungsmass sind die Gütekriterien einer QCA und drücken aus, inwiefern Argumente mengentheoretischer Beziehungen zwischen den Bedingungen und einem Ergebnis empirische Unterstützung genießen (Ragin 2008: 44ff.). Das Konsistenzmass gibt Aufschluss darüber, inwiefern die empirische Beobachtung das Postulat einer perfekten Mengenbeziehung zwischen Bedingung und Ergebnis unterstützt, beziehungsweise wie gut die Lösungsformel die Fälle beschreibt. Wenn das Konsistenzmass den Wert 1 annimmt, liegen empirisch keine Ausreisser vor, welche der Lösungsformel widersprechen. Tiefere Werte bedeuten eine schlechtere Konsistenz, wobei allerdings perfekte Konsistenz in der empirischen Realität relativ selten sein dürfte. Ähnlich der statistischen Signifikanz signalisiert das Konsistenzmass, welche Mengenbeziehungen vom Forscher beachtet werden sollten. Das Abdeckungsmass gibt, ähnlich der statistischen Stärke, die empirische Wichtigkeit einer Mengenbeziehung an (Schneider und Wagemann 2007: 218f., Ragin 2008: 45). Es gibt an, welchen Anteil der Fuzzy-Mitgliedswerte der Fälle in der Menge des Ergebnisses durch die Lösung erklärt werden kann. Bei einem Wert von 1 deckt die Lösung sämtliche Fuzzy-Mitgliedswerte eines bestimmten Ergebnisses ab. Bei hinreichenden Bedingungen werden Einzelabdeckung (wird nur durch diesen hinreichenden Teil der hinreichenden Gesamtlösung erklärt?), Rohabdeckung (Welcher Anteil der Fuzzy-Werte der Fälle in der Menge des Ergebnisses wird durch diesen Teil, aber unter Umständen auch durch andere hinreichende Teile der Gesamtlösung erklärt?) und Gesamtabdeckung (Welcher Anteil der Fuzzy-Mitgliedschaften der Fälle in der Menge des Ergebnisses wird durch die Gesamtlösung erklärt?) unterschieden. Es muss diesbezüglich aber auch bedacht werden, dass die empirische Wichtigkeit, welche durch das Abdeckungsmass vermittelt wird, nicht unbedingt mit der theoretischen Wichtigkeit einer Lösungsformel übereinstimmt. Unter Umständen hat ein Lösungsweg eine tiefe Abdeckung, ist aber – weil es sich zum Beispiel um eine neue Erkenntnis handelt – theoretisch interessanter als ein Lösungsweg mit hoher Abdeckung, welcher längst bekannte Zusammenhänge bestätigt. Sowohl das Konsistenz- als auch das Abdeckungsmass reagieren schwächer auf Fälle, welche dem Postulat nur knapp widersprechen, und stärker auf Fälle, welche sich im X-Y-Plot weit entfernt von der Hauptdiagonalen befinden. Vor allem Fälle, welche starke Mitglieder in der Menge des Ergebnisses, nicht aber der Bedingung (für Notwendigkeit), beziehungsweise starke Mitglieder in der Menge der Bedingung, nicht aber des Ergebnisses (für Hinlänglichkeit) sind, widersprechen den entsprechenden Postulaten stark und haben einen dementsprechend starken negativen Einfluss auf die Gütekriterien. Tendenziell besteht eine Spannung zwischen dem Konsistenz- und dem Abdeckungswert, weil 100% konsistente Bedingungen oft nur eine geringe Abdeckung aufweisen (siehe Schneider und Wagemann 2007: 216f.).

44% des zu erklärenden Ergebnisses empirisch gesehen die wichtigere der beiden hinreichenden Bedingungen. Die Bedingung der Europäisierung deckt hingegen nur annähernd die Hälfte der Fuzzy-Werte im Ergebnis ab.¹⁷

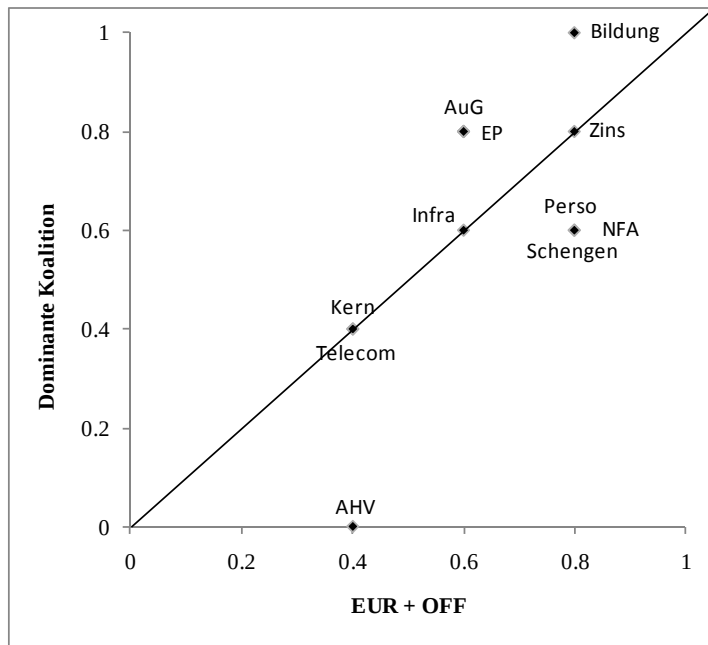
Der X-Y-Plot in Graphik 6.2.4 zeigt die Positionen der Fälle relativ zum Lösungsterm und zum Ergebnis einer Entscheidungsstruktur mit dominanter Koalition.¹⁸ Vier Fälle liegen unterhalb der Trennlinie, weil sie die perfekte Konsistenz der Hinlänglichkeit der Lösung verletzen. Die Fälle der Personenfreizügigkeit, des Abkommens zu Schengen/Dublin und des NFA sind grösstenteils innerhalb der Menge des Lösungsterms anzusiedeln, befinden sich aber nur eher innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit einer dominanten Koalition. Sie liegen aber nur 0.2 Fuzzy-Werte unter der Trennlinie und verletzen das Postulat der Hinlänglichkeit somit nur gering. Die AHV-Revision liegt um 0.4 Fuzzy-Werte unter der Trennlinie, die Macht ist in dieser Entscheidungsstruktur also stärker zwischen den Koalitionen verteilt als dies aufgrund der Bedingungen zu erwarten wäre.¹⁹ Die AHV-Revision ist aber weder in der Menge der Lösung noch in jener des Ergebnisses ein starkes Mitglied und daher für die Bestimmung der hinreichenden Bedingungen nicht besonders relevant. Nur Fälle, welche die Bedingung erfüllen, aber bei denen es nicht zum entsprechenden Ergebnis kommt – das heisst Fälle im unteren rechten Quadranten des X-Y-Plots – stehen in starkem Widerspruch mit dem Postulat der Hinlänglichkeit der Bedingung für das Ergebnis. In diesem „verbotenen“ unteren rechten Quadranten des Plots liegen keine Fälle. Die Mitgliedswerte des Fernmeldegesetzes, des Kernenergiegesetzes, des Infrastrukturfonds und der Bildungsreform in der Menge des Ergebnisses werden durch diese Lösung vollständig abgedeckt.

¹⁷ Die schwächere Abdeckung für die Bedingung der Europäisierung ist nicht etwa darauf zurückzuführen, dass von den 11 untersuchten Fällen nur drei Fälle starke Mitglieder in der entsprechenden Menge sind. Weil die Konsistenz- und Abdeckungswerte auf den Fuzzy-Mitgliedswerten sämtlicher 11 Fälle basieren, könnte sogar eine Kombination, welche überhaupt kein starkes Mitglied aufweist, 100% abdecken.

¹⁸ Bei einer aus zwei alternativen Pfaden bestehenden Lösung (logisches „oder“), nehmen die Fälle bezüglich ihrer Mitgliedschaft in der Gesamtlösung den maximalen Fuzzy-Wert ihrer Mitgliedschaft in den einzelnen Pfaden an. Handelt es sich um eine Kombination von mehreren Bedingungen (logisches „und“), so nehmen die Fälle bezüglich ihrer Mitgliedschaft in der entsprechenden Menge den minimalen Fuzzy-Wert ihrer Mitgliedschaft in den Mengen der einzelnen Bedingungen an.

¹⁹ Zu erklären wäre diese Abweichung allenfalls damit, dass es sich bei der 11. AHV-Revision um einen typischen Fall aus dem Bereich der Sozialpolitik handelt, welche seit Jahrzehnten ein Hauptkonfliktfeld zwischen der politischen Linken und den Bürgerlichen darstellt. In diesem Umfeld scheint selbst eine nur eher geschlossene vorparlamentarische Phase das Entstehen einer dominanten Koalition nicht zu ermöglichen.

Graphik 6.2.4: X-Y-Plot für hinreichende Bedingung für die Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition



Die erste Möglichkeit, welche zu einer Entscheidungsstruktur mit einer dominanten Koalition führt, ist jene der Europäisierung. Dies entspricht – inklusive der Tatsache, dass der Faktor alleine hinreichend ist – meinen theoretischen Erwartungen. Da der Bund bei internationalen Verträgen eigene Interessen vertritt, sorgt er sich bereits vor oder während der internationalen Verhandlungsphase intensiv um Unterstützung für das Geschäft auf interner Ebene. Die Europäisierung stärkt durch die institutionelle Veränderung des Entscheidungsprozesse nicht nur die Macht der staatlichen Akteure, sondern hat auch einen Einfluss auf deren Bemühungen, eine dominante Koalition für die Unterstützung des internationalen Vertrages bilden zu können. Dieser Mechanismus – und die Tatsache, dass die meisten politischen Akteure in der Schweiz einer geordneten Öffnung gegenüber der EU wohlwollend gegenüberstehen – sorgt dafür, dass es bei solchen Geschäften unabhängig aller anderen Bedingungen zu einer Entscheidungsstruktur kommt, welche durch eine dominante Koalition geprägt ist. Starke Mitglieder in dieser Menge sind die drei Fälle der bilateralen Verträge über die Personenfreizügigkeit, die Zinsbesteuerung und die Assozierung an Schengen und Dublin. Beim Beispiel der Personenfreizügigkeit ist die verstärkte Bemühung des Bundes, früh eine unterstützende, dominante Koalition zu bilden, schön ersichtlich. Durch die Verstärkung der flankierenden Massnahmen und den damit einhergehenden Einbezug der linken Parteien und

der Gewerkschaften in die dominante Koalition sicherte er sich die breite Unterstützung für den Vertrag. Auch beim Geschäft der Zinsbesteuerung wurden die von der Massnahme direkt betroffenen Banken von Beginn weg stark in den Prozess einbezogen. Sie waren an der Ausarbeitung des schweizerischen Vorschlages für die Verhandlungen beteiligt und haben das Abkommen in der Folge innerhalb der dominanten Koalition unterstützt.

Eine zweite Möglichkeit, welche hinreichend für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit dominanter Koalition ist, ist die unmittelbare Bedingung einer offenen vorparlamentarischen Phase. Dies entspricht ebenfalls meiner theoretischen Argumentation. Während einer offenen vorparlamentarischen Phase können sich die interessierten und einflussreichen Akteure zusammensetzen und früh eine Lösung erarbeiten, welche daraufhin eine breite Unterstützung geniesst. Dabei können zu Beginn des Prozesses durchaus verschiedene Koalitionen auftreten. Die Etappen der offenen vorparlamentarischen Phase bietet diesen Koalitionen aber ein Forum zum Austausch von Informationen und Meinungen und zur Erarbeitung eines Kompromisses, wodurch die Bildung einer dominanten Koalition ermöglicht wird, welche ihre Präferenzen im weiteren Verlauf des Prozesses durchsetzen kann. Die Fälle des NFA, des Entlastungsprogramms, des Ausländergesetzes, der Bildungsreform und des Infrastrukturfonds sind starke Mitglieder in der entsprechenden Lösungsmenge. Obwohl diese starken Mitglieder von einer eher knapp dominanten Koalition (NFA) zu einer Situation mit quasi keinen Opponenten (Bildung) variieren, ist allen Fällen gemeinsam, dass sich bereits während der offenen vorparlamentarischen Phase eine genügend starke dominante Koalition formieren konnte. Beispielsweise wurden im Falle des NFA und – nach einer ersten Blockade auch im Falle der Bildungsreform – die Kantone als direkt betroffene Akteure stark oder gar auf paritätischer Basis in die Erarbeitung der Vorlage während der vorparlamentarischen Phase einbezogen. In den Fällen des Ausländergesetzes und des Entlastungsprogramms fand sich aufgrund von Zugangsmöglichkeiten für externe Akteure bald eine dominante bürgerliche Koalition, während sich im Rahmen des Entscheidungsprozesses zum Infrastrukturfonds sämtliche interessierten und betroffenen externen Akteure bereits ganz zu Beginn des Prozesses auf Initiative des Bundes zusammensetzten und so eine Lösung, welche in der Folge von einer dominanten Koalition vertreten wurde, in die Wege leiteten.

Nicht in dieser Lösung enthalten sind die Bedingungen des Föderalismus und des Politiktyps, welche demnach kein Teil der hinreichenden Bedingung für Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition sind. Von föderalistischen Geschäften wurde erwartet, dass sie alleine hinreichend sind, um eine dominante Koalition zu provozieren. Nun befinden sich aber – wie

erwartet – sämtliche föderalistischen Geschäfte innerhalb der Menge der Geschäfte mit einer offenen vorparlamentarischen Phase und weisen alle eine Entscheidungsstruktur mit dominanter Koalition auf. Das Bilden einer dominanten Koalition scheint also auch in föderalistischen Geschäften über den Mechanismus einer offenen vorparlamentarischen Phase zu funktionieren.²⁰ Bezüglich des Politiktyps wurde erwartet, dass konstitutive oder distributive Massnahmen zu Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition führen. Auch sämtliche konstitutiven oder distributiven Massnahmen kannten eine offene vorparlamentarische Phase und bildeten demnach ebenfalls eine Untermenge der Fälle mit offener vorparlamentarischer Phase. Allerdings ist auf theoretischer Ebene keine offensichtliche Beziehung zwischen diesen beiden Bedingungen auszumachen.²¹ Zumindest die Bedingung des Föderalismus kann aber ebenfalls als alleine hinreichende Bedingungen für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition angesehen werden. Die Bedingung der offenen vorparlamentarischen Phase stellt aber offenbar die allgemeinere und konsistentere Erklärung für Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition dar.

6.2.3 Hinreichende Bedingungen für Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht

Tabelle 6.2.5 zeigt die hinreichende Kombination von Bedingungen für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht.²² Wie bereits durch die Existenz von drei notwendigen Bedingungen angedeutet, führt nur eine spezifische Kombination von vier Bedingungen zu verteilter Macht zwischen den Koalitionen. Die Tatsache, dass nur drei Fälle starke Mitglieder in dieser Menge sind, hat zur Folge, dass eine relativ komplexe Lösung vorgeschlagen wird. Es braucht für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit verteilter Macht offenbar eine spezifische Kombination von Bedingungen, welche nur in wenigen Fällen erfüllt ist. Geschäfte, die nicht föderalistisch und innenpolitisch sind, redistributive oder regulative Massnahmen vorsehen und eine geschlossene vorparlamentarische Phase haben, führen zu Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht zwischen den Koalitionen. Die für die Verteilung von Macht als notwendig identifizierten Bedingungen des redistributiven/regulativen Politiktyps, der Absenz von Föderalismus und des innenpolitischen Geschäfts sind logischerweise Teil dieser hinreichenden Lösung, dazu kommt die beinahe

²⁰ Obwohl die Existenz von föderalistischen Entscheidungsprozessen mit geschlossener vorparlamentarischer Phase bezweifelt werden darf, kann aufgrund dieser Analyse nicht bestimmt werden, ob dies für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit dominanter Koalition ebenfalls hinreichend wäre.

²¹ Wiederum kann die Frage, ob auch konstitutive oder distributive mit geschlossener vorparlamentarischer Phase einer entsprechender Entscheidungsstruktur führen würde, durch die hier untersuchten Fälle nicht beantwortet werden.

²² Die Wahrheitstafel, welcher dieser Analyse zu Grunde liegt, findet sich in Anhang 4.

notwendige Bedingung der geschlossenen vorparlamentarischen Phase. Die Lösung hat mit 0.88 eine gute Konsistenz und deckt immerhin 71% der Fuzzy-Mitgliedswerte ab. Unter der Tabelle sind wiederum die für die Herleitung der intermediären Lösung erlaubten vereinfachenden Annahmen aufgeführt.

Tabelle 6.2.5: Hinreichende Bedingung für die Verteilung von Macht

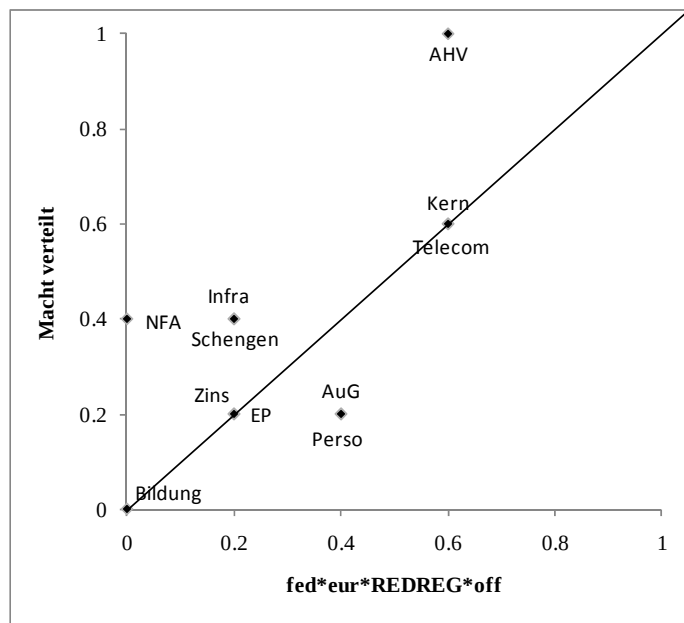
	Konsistenz	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung
fed*eur*REDREG*off	0.88	0.71	0.71
Gesamtlösung	fed*eur* REDREG*off		
Gesamtkonsistenz	0.88		
Gesamtabdeckung	0.71		

Annahmen: fed, eur, REDREG, off

Der X-Y-Plot in Graphik 6.2.5 zeigt, dass sich zwei Fälle, nämlich die Personenfreizügigkeit und das Ausländergesetz, knapp unterhalb der Trennlinie befinden und somit das Postulat der Hinlänglichkeit der Lösung für die entsprechenden Entscheidungsstrukturen schwach verletzen. Wiederum handelt es sich aber um Fälle, welche sowohl in der Menge des Ergebnisses und jener der Lösung nur schwache Mitglieder und somit für die Analyse nicht besonders relevant sind. Es ist ebenfalls ersichtlich, dass sich einige Fälle, welche durch die Lösung nicht genau abgedeckt sind, über der Trennlinie befinden. Es handelt sich dabei sowohl um starke als auch um schwache Mitglieder in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht. Wenn die Lösung eine vollständige, lineare Erklärung für Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht wäre, müsste die Macht in den Fällen des Infrastrukturfonds, des Abkommens zu Schengen/Dublin und besonders in jenen der AHV und des NFA weniger stark verteilt sein. Nun bedeutet aber eine hinreichende Bedingung eben nur, dass Fälle, welche die Bedingung erfüllen, das Ergebnis aufweisen. Daneben können andere Faktoren existieren, welche zum entsprechenden Ergebnis führen, was offenbar vor allem bei der AHV-Revision und beim NFA der Fall ist. Diesbezüglich fällt auf, dass es sich dabei um jene zwei der 11 Geschäfte handelt, welche dem redistributiven Politiktyp zuzuordnen sind. Es ist also vorstellbar, dass hier die zweite Achse für die Unterscheidung zwischen Politiktypen, jene zwischen Massnahmen mit individueller und kollektiver Zwangsanwendung, eine Rolle spielt. Im Gegensatz zu regulativen Geschäften, welche mit individueller Zwangsanwendung verbunden sind, sind bei redistributiven Geschäften durch die Umverteilung ganze Gesellschaftsschichten von der direkten

Zwangsausübung betroffen. Möglicherweise haben also redistributive Geschäfte einen noch stärkeren Einfluss auf die Machtverteilung als regulative Geschäfte. Dies könnte die Tatsache erklären, dass die Machtverteilung im Falle der AHV und des NFA durch die vier Bedingungen nicht vollständig erklärt werden kann.

Graphik 6.2.5: X-Y-Plot für hinreichende Bedingungen für Machtverteilung



Die Lösung, dass nicht föderalistische, innenpolitische Geschäfte, welche entweder redistributive oder regulative Massnahmen vorsehen und eine geschlossene vorparlamentarische Phase aufweisen, zu Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht führen, entspricht grundsätzlich meinen theoretischen Erwartungen. In nicht föderalistischen als auch in innenpolitischen Geschäften verfolgen staatliche Akteure nicht unbedingt eigene Ziele, sondern müssen zwischen gesellschaftlichen Akteuren mit verschiedenen Interessen vermitteln. Dies hat zur Folge, dass sich die staatlichen Akteure nicht auf einen Verhandlungspartner konzentrieren und früh eine dominante Koalition bilden können. Dies reicht aber für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht noch nicht aus. Der Politiktyp trägt zusätzlich dazu bei, dass sich zwischen den von der Massnahme direkt betroffenen Akteuren mehrere Koalitionen bilden, welche ihre Interessen mit Vehemenz verteidigen, weil sie direkt von der Massnahme betroffen sind. Zusätzlich spielt die unmittelbare Bedingung der vorparlamentarischen Phase eine wichtige Rolle. Ist die

vorparlamentarische Phase für externe Akteure eher geschlossen, so ist es wenig wahrscheinlich, dass genügend Zeit und Gelegenheit für Verhandlungen und Annäherungen der Positionen besteht, was wiederum eine dominante Koalition ermöglichen würde. In einem Kontext, welcher eine Machtverteilung ermöglicht, ist also zusätzlich eine geschlossene vorparlamentarische Phase nötig, damit es wirklich zu einer Entscheidungsstruktur mit einer Machtverteilung zwischen den Koalitionen kommt. Starke Mitglieder in der Lösung sind die Fälle der AHV-Revision, des Kernenergiegesetzes und des Fernmeldegesetzes. In allen drei Fällen sahen sich die federführenden staatlichen Stellen jeweils zwei verschiedenen gesellschaftlichen Interessen gegenüber. Bei der AHV-Revision und beim Kernenergiegesetz handelt es sich um eine bürgerliche Koalition, welche der Linken gegenüberstand. Die vorparlamentarische Phase im Falle der AHV bestand aber hauptsächlich aus Arbeitsgruppen des Bundes, welchem es durch den fehlenden Einbezug der externen Akteure nicht gelang, einen für die eine oder andere Seite vollständig akzeptablen Vorschlag zu präsentieren. Die eher geschlossene vorparlamentarische Phase verhinderte demnach das Bilden einer dominanten Koalition. Auch beim Prozess des Kernenergiegesetzes wurde in der vorparlamentarischen Phase hauptsächlich mit den betroffenen Stellen, nicht aber mit den Parteien oder Verbänden nach einer Lösung gesucht. Deshalb konnte ebenfalls keine dominante Koalition gebildet werden. Im Fall des Fernmeldegesetzes spielte sich die vorparlamentarische Phase beinahe ausschliesslich auf administrativer und juristischer Ebene und unter einem gewissen Zeitdruck ab, was eine Öffnung der vorparlamentarischen Phase erschwerte. Gerade in dieser komplexen und neuen Materie wäre es für das Bilden einer dominanten Koalition essentiell gewesen, die externen Akteure stärker in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Die Tatsache, dass der Kontext noch nicht hinreichend für Machtverteilung zwischen den Koalitionen ist, sondern dass dafür auch eine geschlossene vorparlamentarische Phase nötig ist, wird durch den Fall des Ausländergesetzes illustriert. Obwohl dieser Fall sämtliche drei Kontextbedingungen für eine Machtverteilung erfüllt, war seine vorparlamentarische Phase im Gegensatz zu den anderen drei Fällen eher offen. Der Impuls für das Geschäft kam nicht nur aus dem Parlament, sondern verschiedene Gremien und besonders eine Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien stellten für externe Akteure Möglichkeiten zum Austausch dar, wodurch die federführenden Bundesstellen mit den bürgerlichen Kräften eine dominante Koalition bilden konnten.

Für die Erklärung von Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht spielen also sämtliche vier Bedingungen entsprechend meinen Erwartungen eine Rolle, da nur eine spezifische Kombination der vier Bedingungen zu einer entsprechenden Entscheidungsstruktur führt.

6.3 Koalitionsbeziehungen

Weder für Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen noch für solche mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen gibt es eine notwendige Bedingung.²³ Bezüglich der konsensuellen Koalitionsbeziehungen entspricht dieses Resultat meinen theoretischen Erwartungen. Hingegen wurde für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen Notwendigkeit von gleich drei Bedingungen, nämlich der Absenz von Föderalismus, eines redistributiven oder konstitutiven Politiktyps sowie einer geschlossenen vorparlamentarischen Phase, erwartet. Alle diese Bedingungen – sowie zusätzlich jene des innenpolitischen Geschäftes – kommen dem Status einer notwendigen Bedingung mit Konsistenzwerten zwischen 0.78 und 0.85 einigermaßen nah, können aber nicht als notwendige Bedingungen angesehen werden. Es kann also unter sämtlichen Bedingungen möglicherweise zu konsensuellen oder konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen kommen.

6.3.1 Hinreichende Bedingungen für Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen

Tabelle 6.3.1 zeigt die intermediäre Lösung für hinreichende Bedingungen für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen.²⁴ Einerseits kommt es in innenpolitischen, nicht föderalistischen Geschäften zu konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen. Andererseits ist die Kombination von innenpolitischen und redistributiven oder regulativen Geschäften hinreichend für das Entstehen von solchen Entscheidungsstrukturen. Beide Kombinationen sind mit einer Rohabdeckung von ungefähr 70% empirisch beinahe gleich wichtig und überschneiden sich zu einem grossen Teil, wie durch ihre nur schwache alleinige Abdeckung ersichtlich wird. Nicht föderalistische, innenpolitische Geschäfte sehen also meist auch redistributive oder regulative Massnahmen vor und umgekehrt. Die Gesamtlösung deckt mit 77% einen beachtlichen Teil des Ergebnisses ab und ist mit einem Konsistenzwert von 0.75 knapp als konsistente Lösung akzeptierbar.

²³ Die Tabelle mit den Konsistenz- und Abdeckungswerten für sämtliche möglichen notwendigen Bedingungen kann in Anhang 5 eingesehen werden. Für Entscheidungsstrukturen mit konsensuellem Interaktionstyp kann die Bedingung eines innenpolitischen Geschäftes mit einem Konsistenzwert von 0.86 knapp nicht als notwendige Bedingung angesehen werden. Dennoch dürfte dies einen gewissen Hinweis auf die Wichtigkeit dieser Bedingung bei der Analyse von Hinlänglichkeit geben.

²⁴ Die Wahrheitstafel, welche dieser Analyse zu Grunde liegt, findet sich in Anhang 4.

Tabelle 6.3.1: Hinreichende Bedingungen für konfliktuelle Koalitionsbeziehungen

	<i>Konsistenz</i>	<i>Rohabdeckung</i>	<i>Alleinige Abdeckung</i>
fed*eur +	0.72	0.67	0.07
eur*REDREG	0.79	0.70	0.11
Gesamtlösung	eur*(fed + REDREG)		
Gesamtkonsistenz	0.75		
Gesamtabdeckung	0.77		

Annahmen: fed, EUR, REDREG, off

Der X-Y-Plot in Graphik 6.3.1 illustriert die Mengenbeziehung zwischen dem Ergebnis und dem Lösungsterm. Die vielen Fälle, welche sich relativ weit von der Diagonalen entfernt befinden, zeigen, dass es sich dabei nicht um eine perfekte Mengenbeziehung handelt. Einerseits sind die Fälle unter der Diagonalen für die nicht perfekte Konsistenz der Lösung verantwortlich. Die Geschäfte des Infrastrukturfonds, des Fernmeldegesetzes, des Entlastungsprogrammes, des Kernenergiegesetzes und der AHV-Revision weisen für ihre Mitgliedschaft in der Menge der Lösung zu konsensuelle Koalitionsbeziehungen auf. Vor allem das Fernmeldegesetz steht in starkem Widerspruch zur Hinlänglichkeit der Lösung, weil es sich eher innerhalb der Menge der nicht föderalistischen, innenpolitischen und regulativen Geschäfte, aber hauptsächlich ausserhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen befindet. Da die Kombination von Bedingungen nicht in jedem Fall zu konfliktuellen Koalitionsbeziehungen führt, ist die Lösung nur zu 75% konsistent mit der empirischen Beobachtung.

Diese nur knapp genügende Konsistenz ist hauptsächlich damit zu erklären, dass ich in der Wahrheitstafel (siehe Anhang 4) einen Widerspruch zwischen den starken Mitglieder der jeweiligen Reihen zugelassen habe.²⁵ Obwohl es sich beim Fernmeldegesetz genau wie bei der AHV-Revision und beim Kernenergiegesetz um ein nicht föderalistisches, innenpolitisches, regulatives oder redistributives Geschäft mit geschlossener vorparlamentarischer Phase handelt, kennt es im Gegensatz zu den beiden anderen konsensuelle Koalitionsbeziehungen. Es müssen demnach andere, nicht in diese Analyse einbezogene Bedingungen dafür verantwortlich sein, dass es im Fall des Fernmeldegesetzes im Gegensatz zum Kernenergiegesetz und zur AHV-Revision nicht zu konfliktuellen

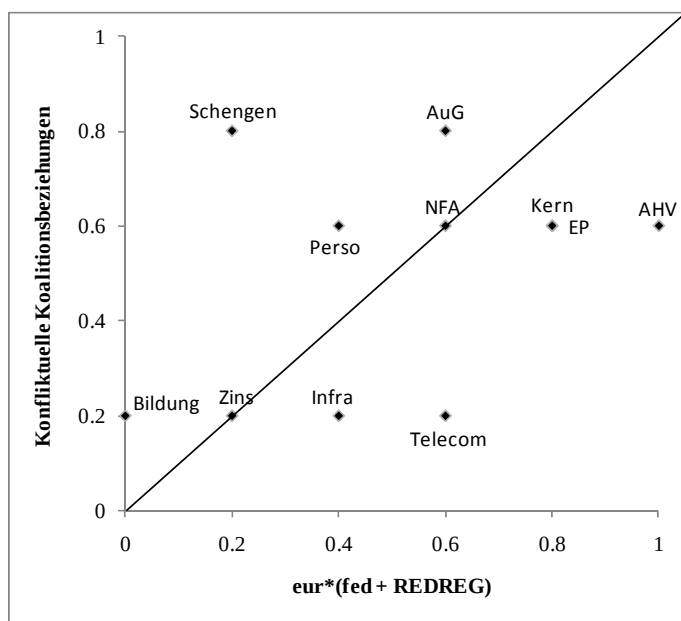
²⁵ Solche Widersprüche zwischen starken Mitgliedern in der Wahrheitstafel sind wenn möglich zu verhindern. Ist dies nicht möglich, so kann die Analyse trotzdem durchgeführt werden, weil die Bestimmung der Konsistenz ja nicht nur auf den starken Mitgliedern der jeweiligen Reihe, sondern auf sämtlichen Fällen beruht. Der Widerspruch zwischen starken Mitgliedern hat aber einen negativen Einfluss auf die Konsistenz- oder Abdeckungswerte der Lösung und vermindert so deren Erklärungskraft.

Beziehungen zwischen den Koalitionen kam. Es sind verschiedene Gründe vorstellbar, welche hier kurz erwähnt und später, bei der Besprechung des Falles, gründlicher behandelt werden sollen. Erstens handelt es sich beim Fernmeldegesetz um einen technisch sehr komplexen Bereich, mit dessen Details sich nur Branchenvertreter und Experten auseinanderzusetzen wussten, weniger aber die Parteien. Zweitens war die vorparlamentarische Phase des Prozesses insofern ungewöhnlich, als dass die unabhängige Regulierungsbehörde und Gerichte eine wichtige Rolle spielten, was ebenfalls zu einer Entpolitisierung des Geschäfts beitrug. Drittens handelt es sich um einen sogenannten autonomen Nachvollzug der Schweiz an die Regelung der EU. Damit war ein gewisser Lösungsrahmen bereits vorgegeben, was den Konsens ebenfalls eher förderte. Neben dem Fernmeldegesetz befindet sich auch die AHV-Revision um 0.4 Fuzzy-Werte unter der Diagonalen. Der Fall spricht aber insofern weniger stark gegen die Konsistenz der Lösung, als dass er sowohl in der Menge des Ergebnisses als auch in der Menge des Lösungsterms ein starkes Mitglied ist. Möglicherweise ist in diesem Fall die langjährige korporatistische Tradition dafür verantwortlich, dass die Beziehungen zwischen den Koalitionen nicht ganz so konfliktuell waren, wie dies aufgrund der Eigenschaften des Geschäftes zu erwarten wäre.

Auf der anderen Seite liegt vor allem der Fall des Abkommens zu Schengen/Dublin um 0.6 Fuzzy-Werte „zu weit“ über der Diagonalen. Dies spricht zwar nicht gegen die Hinlänglichkeit der Lösung, die Mitgliedschaft dieses Falles in der Menge des Ergebnisses wird durch dessen Mitgliedschaft in der Menge der Lösung aber kaum erklärt. Auch der Fall der Personenfreizügigkeit ist ein starkes Mitglied in der Menge des Ergebnisses, aber nur ein schwaches Mitglied in der Menge der Lösung und kann deshalb durch diese nur schlecht erklärt werden. Laut der Lösung führen nur innenpolitische Geschäfte – kombiniert mit anderen Bedingungen – zu Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen. Es findet sich hingegen keine hinreichende Kombination von Bedingungen, welche für Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen in europäisierten Geschäften verantwortlich wäre. Eine entsprechende Entscheidungsstruktur kann durch die in dieser Arbeit herbeigezogenen Bedingungen daher nicht erklärt werden. Die Tatsache, dass es in den Fällen der Personenfreizügigkeit und des Abkommens von Schengen/Dublin im Gegensatz zum Zinsbesteuerungsabkommen zu konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen kam, dürfte vor allem durch die Strategien der Akteure, allen voran der opponierenden SVP, zu erklären sein. Diese Partei entschied sich, die beiden Geschäfte, welche ihre Kernthemen der Europa- und Ausländerpolitik direkt betreffen, per Referendum anzugreifen. Hingegen verzichtete sie wohl aus verschiedenen Gründen auf

ein Referendum gegen das Zinsbesteuerungsabkommen. Dies werde ich weiter unten bei der Diskussion der einzelnen Fälle genauer besprechen.

Graphik 6.3.1: X-Y-Plot für hinreichende Bedingungen für konfliktuelle Koalitionsbeziehungen



Die Gesamtlösung besagt, dass es in innenpolitischen Geschäften, die entweder nicht föderalistisch sind oder redistributive oder regulative Massnahmen vorsehen, zu Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen kommt. Dies entspricht teilweise meinen theoretischen Erwartungen. Von der Kombination von innenpolitischen Geschäften mit nur einer zusätzlichen konfliktfördernden Bedingung habe ich nicht erwartet, dass sie bereits hinreichend für das Entstehen von konfliktuellen Koalitionsbeziehungen ist. Vielmehr habe ich vermutet, dass ein Geschäft sowohl innenpolitisch, nicht föderalistisch als auch redistributiv oder regulativ sein und ausserdem eine geschlossene vorparlamentarische Phase haben muss, um konfliktuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen zu provozieren. Nun zeigt sich aber, dass zwei der drei Kontextbedingungen hinreichend sind, womit es einfacher als vermutet zu konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen kommt. Die Tatsache, dass sich in nicht föderalistischen Geschäften zwei gesellschaftliche Lager gegenüberstehen, welche durch den innenpolitischen Charakter des Geschäfts auch keinen Anreiz haben, gemeinsam gegenüber dem Druck aus dem Ausland eine Lösung zu finden,

reicht meist aus, damit es zu konfliktuellen Beziehungen zwischen den Akteuren kommt. Starke Mitglieder in dieser Menge der Lösung sind die Fälle des Ausländergesetzes, des Entlastungsprogramms, der AHV-Revision, des Kernenergiegesetzes und des Fernmeldegesetzes. Wie weiter oben bereits besprochen widerspricht das Fernmeldegesetz der Hinlänglichkeit dieser Lösung. Dagegen illustrieren die restlichen vier Fälle diesen Lösungsweg. Da es sich nicht um europäisierte Geschäfte handelt, müssen sich die Akteure nicht als Abwehrmassnahmen gegen Druck aus dem Ausland zusammenraufen und deswegen konsensuelle Beziehungen unterhalten. Weil es auch keine föderalistischen Geschäfte sind, ist es dem Bund unmöglich, den Konflikt innerhalb Koalition mit den hauptsächlich betroffenen Akteuren zu lösen. Die Kausalbeziehung zwischen diesen beiden Bedingungen und einer Entscheidungsstruktur mit konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen ist aber zugegebenermassen nicht offensichtlich, weshalb ja auf theoretischer Ebene diese Bedingungen noch nicht als hinreichend angesehen wurden. Dass sie trotzdem hinreichend sind, kann nur dadurch erklärt werden, dass es grundsätzlich zwischen zwei Koalitionen ein starkes Konfliktpotential gibt. Dies ist einerseits nicht erstaunlich, da Koalitionen ja per Definition Akteursgruppen beschreiben, welche verschiedene Interessen vertreten. Andererseits scheint es im für seine konsensuelle Entscheidungsfindung berühmten politischen System der Schweiz neuerdings in innenpolitischen und nicht föderalistischen Entscheidungsprozessen grundsätzlich zu konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen zu kommen.

Der zweite Lösungsweg ist theoretisch überzeugender. Bei regulativen oder redistributiven Geschäften sind die Akteure in den verschiedenen Koalitionen direkt von der Massnahme betroffen und haben deshalb konfliktuelle Beziehungen zueinander. Da das Geschäft zusätzlich innenpolitisch ist, gibt es für die Akteure keinen Anreiz, sich gegenüber dem Ausland zusammenzuraufen und gemeinsam zu einer Lösung zu kommen. Starke Mitglieder in dieser Lösungsmenge sind die Fälle der AHV-Revision, des Ausländergesetzes, des Kernenergiegesetzes, des NFA und des Fernmeldegesetzes, wobei letzteres bekannterweise im Widerspruch zur Lösung steht. In den Fällen der AHV und des NFA standen sich von der Umverteilung direkt betroffene Akteure gegenüber. In beiden Fällen handelt es sich dabei um die politische Linke, welche Umverteilungsmechanismen grundsätzlich begrüsst, und um die bürgerliche Rechte, welche diesbezüglich zurückhaltender ist. Beim Ausländergesetz und dem Kernenergiegesetz standen sich verschiedene von der regulativen Massnahme betroffene Akteure oder deren Vertreter gegenüber. Beim Ausländergesetz handelt es sich dabei erneut um die Linke, welche sich im Namen der Ausländer für eine weniger restriktive

Ausländerpolitik einsetzt, und die bürgerliche Rechte, welche eine restriktive Ausländerpolitik begrüsst. Beim Kernenergiegesetz stand die direkt betroffene Wirtschaft gemeinsam mit dem bürgerlichen Lager den linken Kernenergiegegnern gegenüber. In allen vier Fällen kam es aufgrund der durch die Massnahme vorgesehenen direkten Zwangsanwendung zu konfliktuellen Koalitionsbeziehungen.

Unerwarteterweise keine Rolle für die Erklärung von Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen scheint die Offenheit der vorparlamentarischen Phase zu spielen. Diese unmittelbare Bedingung ist kein Teil der hinreichenden Lösung für solche Entscheidungsstrukturen. Es braucht für das Entstehen von konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen keine geschlossene vorparlamentarische Phase. Bereits eine bestimmte Kombination von Kontextbedingungen reicht aus, um konfliktuelle Koalitionsbeziehungen zu provozieren, und selbst eine offene vorparlamentarische Phase, wie beispielsweise beim Ausländergesetz oder dem NFA der Fall, kann die Beziehungen nicht mehr konsensuell gestalten.

6.3.2 Hinreichende Bedingungen für Entscheidungsstrukturen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen

Nur eine einzige Kombination von bestimmten Ausprägungen aller vier Bedingungen stellt eine hinreichende Lösung für Entscheidungsstrukturen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen dar. Wie in Tabelle 6.3.3 ersichtlich, ist das Postulat, dass föderalistische, innenpolitische, konstitutive oder distributive Geschäfte mit einer offenen vorparlamentarischen Phase zu konsensuellen Beziehungen führen, zu 100% konsistent mit der empirischen Realität.²⁶ Allerdings deckt die Lösung nur gerade knapp die Hälfte (46%) des zu erklärenden Ergebnisses ab.

²⁶ Die Wahrheitstafel, welche dieser Analyse zu Grunde liegt, findet sich in Anhang 4.

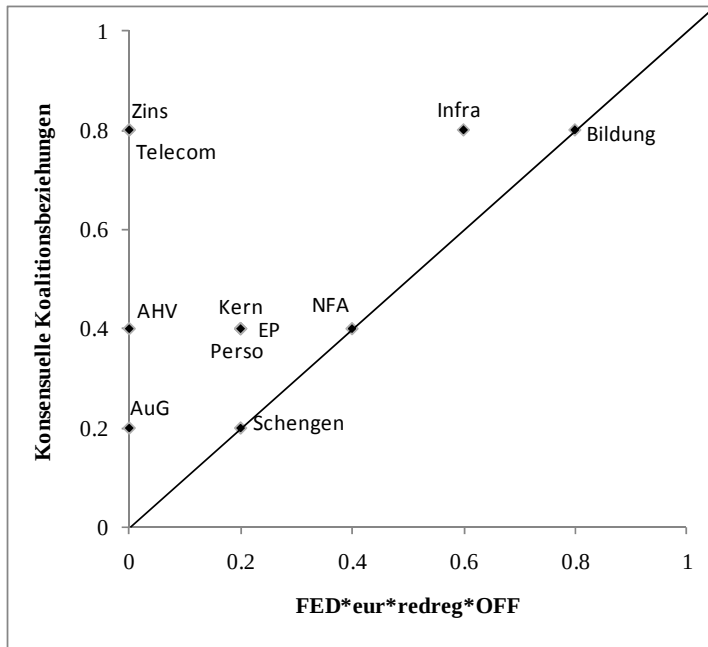
Tabelle 6.3.3: Hinreichende Bedingung für konsensuelle Koalitionsbeziehungen

	<i>Konsistenz</i>	<i>Rohabdeckung</i>	<i>Alleinige Abdeckung</i>
FED*eur*redreg*OFF	1.00	0.46	0.46
Gesamtlösung	FED*eur*redreg*OFF		
Gesamtkonsistenz	1.00		
Gesamtabdeckung	0.46		

Annahmen: FED, eur, redreg, OFF

Graphik 6.3.2 zeigt die Verteilung der Fälle in den Mengen des Ergebnisses und des Lösungsterms. Weil es sich um eine 100% konsistente Lösung handelt, befindet sich kein Fall unter der Diagonalen. Demgegenüber können aber wegen der eher schwachen Abdeckung nicht alle Fälle mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen gut erklärt werden und befinden sich deshalb weit über der Diagonalen. Es handelt sich dabei vor allem um das Zinsbesteuerungsabkommen und das Fernmeldegesetz, welche sich hauptsächlich innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen, jedoch vollständig ausserhalb der Lösungsmenge befinden. Diese beiden Fälle können durch die in diese Arbeit einbezogenen Bedingungen nicht erklärt werden, sie müssten aufgrund ihrer Mengenmitgliedschaften in der Lösung viel konfliktuellere Koalitionsbeziehungen aufweisen. Auf den speziellen Charakter des Fernmeldegesetzes bin ich weiter oben schon eingegangen und werde diese Diskussion bei der Besprechung der Fälle wieder aufnehmen. Das Zinsbesteuerungsabkommen gehört zu den drei europäisierten Fällen, deren Koalitionsbeziehungen wie bereits festgestellt durch die hier untersuchten Bedingungen ebenfalls nicht erklärt werden kann. Ich habe oben angetönt, dass in diesen Fällen wohl die Strategien der Akteure, allen voran der SVP, einen entscheidenden Einfluss hat. Das sehr technische Zinsbesteuerungsabkommen hat sich im Gegensatz zu den einfacher zu verstehenden und in etwa gleichzeitig behandelten Abkommen über die Personenfreizügigkeit und Schengen/Dublin für eine Anti-Europa Kampagne nicht geeignet, weswegen es zwischen der dominanten Koalition und der SVP als Minderheitskoalition zu konsensuellen Koalitionsbeziehungen gekommen ist.

Graphik 6.3.2: X-Y-Plot für hinreichende Bedingungen für konsensuelle Koalitionsbeziehungen



Die Lösung, dass föderalistische, innenpolitische und distributive oder konstitutive Massnahmen mit einer offenen vorparlamentarischen Phase zu Entscheidungsstrukturen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen führen, entspricht nur teilweise meinen theoretischen Erwartungen. Zwar habe ich von sämtlichen dieser Bedingungen erwartet, dass sie zu konsensuellen Koalitionsbeziehungen beitragen, laut meiner theoretischen Diskussion hätten aber jeweils zwei konsensfördernde Kontextbedingungen ausgereicht. Nun sind aber unerwarteterweise sämtliche vier Bedingungen nötig, um eine hinreichende Erklärung für eine entsprechende Entscheidungsstruktur zu finden. Wie bereits weiter oben besprochen, habe ich vor allem auch bezüglich der Auswirkungen einer offenen vorparlamentarischen Phase auf konsensuelle Koalitionsbeziehungen zu starke Erwartungen formuliert. Eine offene vorparlamentarische Phase ist für konsensuelle Koalitionsbeziehungen selbst dann von Nöten, wenn bereits alle drei Kontextbedingungen einem Konsens zuträglich sind. Hingegen kann eine offene vorparlamentarische Phase bereits nichts mehr ausrichten, sobald eine Kontextbedingung gegen konsensuelle Koalitionsbeziehungen zwischen den Koalitionen spricht.

Starke Mitglieder in der Menge der Lösung sind die föderalistischen Fälle der Bildungsreform und des Infrastrukturfonds. Beide innenpolitischen Vorlagen sahen nur indirekte Zwangsanwendung vor. Beim konstitutiven Geschäft der Bildungsreform ging es um Verfassungsbestimmungen über die Kompetenzen des Bundes, in die kantonale Hoheit im Bereich der Bildung eingreifen zu dürfen. Dass es sich dabei nur um allgemeine Verfassungsbestimmungen ohne direkte und klar eruierbare Konsequenzen für die Akteure handelte, trug zu konsensuellen Koalitionsbeziehungen zwischen der Koalition von St.Gallen und der leicht abweichenden SVP bei. Für die konsensuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen war auch die offene vorparlamentarische Phase entscheidend. Vertreter der SVP waren als Mitglieder der parlamentarischen Kommission, welche das Geschäft vorantrieb, an den meisten Etappen der vorparlamentarischen Phase beteiligt. Beim distributiven Geschäft des Infrastrukturfonds wurde ebenfalls insofern nur indirekt Zwang angewandt, als dass keine klar identifizierbare gesellschaftliche Gruppe für die Kosten für die Infrastrukturprojekte aufzukommen hatte. Dies trug ebenso zu konsensuellen Koalitionsbeziehungen bei wie die Tatsache, dass ein möglicher Konflikt mit den Kantonen durch einen durch die dominante Koalition getragenen Kompromiss bereits gelöst war. Auch wurden die externen Akteure von allem Anfang an in den Entscheidungsprozess einbezogen. Gleich nach dem Scheitern des Avanti-Gegenvorschlages wurden vom UVEK Aussprachen mit allen wichtigen Akteuren organisiert, was konsensuellen den Koalitionsbeziehungen ebenfalls zuträglich war.

6.4 Erklärung der Entscheidungsstrukturen

Nachdem die Bedingungen herausgearbeitet wurden, welche zu gewissen Ausprägungen der beiden Dimensionen der Entscheidungsstrukturen führen, sollen nun die vier Idealtypen und die dazugehörenden Fälle im Lichte dieser Resultate besprochen werden.

6.4.1 Dominanz

Eine Entscheidungsstruktur mit einer dominanten Koalition und konfliktuellen Koalitionsbeziehungen ist eine Entscheidungsstruktur der Dominanz. Dies ist jene Entscheidungsstruktur, welche bei den meisten der 11 untersuchten Fälle, nämlich der Personenfreizügigkeit, des Abkommens zu Schengen/Dublin, des Ausländergesetzes, des Entlastungsprogrammes 03 und des Neuen Finanzausgleiches, auftritt. Das Ausländergesetz ist hauptsächliches Mitglied in beiden Mengen und somit das typischste Beispiel einer

Entscheidungsstrukturen der Dominanz. Die Fälle des Abkommens zur Personenfreizügigkeit, des Abkommens zu Schengen/Dublin und des NFA sind ebenfalls am ehesten innerhalb dieses Idealtyps einzordnen, befinden sich aber bezüglich einer oder beider Dimensionen nur eher innerhalb als ausserhalb der entsprechenden Mengen und sind daher weniger gute Beispiele des Idealtyps.

Dass im Rahmen von Entscheidungsstrukturen der Dominanz eine dominante Koalition entsteht, kann zwei verschiedene Gründe haben. Entweder handelt es sich, wie bei der Personenfreizügigkeit und dem Abkommen Schengen/Dublin, um europäisierte Geschäfte, bei welchen sich die federführenden staatlichen Akteure für die Verteidigung eigener Interessen gegenüber dem Ausland die interne Unterstützung für ihr Vorhaben früh genug zusichern, ohne aber die vorparlamentarische Phase allgemein zu öffnen. Alternativ dazu handelt es sich um Geschäfte wie den NFA, das Ausländergesetz oder das Entlastungsprogramm, in welchen durch die offene vorparlamentarische Phase eine dominante Koalition erarbeitet werden kann.

Die konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen können nur für die innenpolitischen Fälle mit Hilfe der vier Bedingungen erklärt werden. Dabei muss es sich entweder um ein nicht föderalistisches Geschäft oder aber um ein redistributives oder regulatives Geschäft handeln. In beiden Fällen stehen sich gesellschaftliche Interessen gegenüber, bei regulativen und redistributiven Geschäften sorgt ausserdem die direkte Zwangsanwendung der vorgesehenen Massnahme für konfliktuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen.

Das Ausländergesetz ist aufgrund seiner Mengenmitgliedschaften das typischste Beispiel einer Entscheidungsstruktur der Dominanz. Die dominante Koalition aus Bund, bürgerlichen Parteien und Wirtschaftsverbänden, welche das Geschäft befürwortete, konnte sich während der sehr offenen vorparlamentarischen Phase dieses Entscheidungsprozesses formieren. Bereits der erste Bericht im Jahr 1995 wurde einer Vernehmlassung unterzogen, die Bundesratsparteien tauschten sich innerhalb einer parlamentarischen Arbeitsgruppe aus, und die Vertreter des Bundes, der Kantone und der Wirtschaftsverbände nahmen gemeinsam in den insgesamt drei Arbeitsgruppen und Expertenkommissionen, welche das Geschäft vorbereiteten, Einsitz. Diese Gelegenheiten für die Akteure zum Austausch von Informationen und Meinungen erlaubten es, eine Lösung zu finden, welche im Rahmen einer dominanten Koalition gegenüber einer linken Minderheitskoalition durchgesetzt werden konnte. Die Linke als Verteidigerin der direkt betroffenen Ausländer stand den bürgerlichen Vertretern einer kontrollierten und restriktiven Einwanderungspolitik gegenüber. Als

innenpolitische, nicht föderalistische und regulative Vorlage vereint das Ausländergesetz sämtliche drei Kontextbedingungen, welche zu konfliktuellen Koalitionsbeziehungen führen. Diese Konstellation reicht offenbar in der Schweizer Politik des 21. Jahrhunderts aus, um konfliktuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen zu provozieren. Die offene vorparlamentarische Phase konnte hier offensichtlich den Konflikt nicht – oder allenfalls nur vorübergehend – verringern. Vorübergehend deshalb, weil eine „pragmatische“ Gruppe von linken Politikern durchaus die Zusammenarbeit mit der bürgerlichen Koalition suchte und die Linke erst nach der Verschärfung der Vorlage im Parlament definitiv das Ergreifen des Referendums beschloss.²⁷ Es ist anzunehmen, dass die Version, wie sie aus der vorparlamentarischen Phase hervorgegangen ist, zu weniger konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen geführt hätte. Die offene vorparlamentarische Phase hatte also allenfalls durchaus ihre auf theoretischer Ebene angenommene konsensbildende Wirkung, welche aber durch die starken Veränderungen im Parlament wieder zunichte gemacht wurde. Beim NFA ist ebenfalls die offene vorparlamentarische Phase für die dominante Koalition verantwortlich. Es kam von allem Anfang an zu starker Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Projektorganisation und den Projektgruppen. Diese paritätisch besetzten Organe erlaubten das behutsame Erarbeiten einer für beide Seiten akzeptablen Lösung und somit das Entstehen einer dominanten Koalition aus den hauptsächlich betroffenen Akteuren des Bundes und der Kantone. Angesichts dieser sorgfältig erarbeiteten Lösung gesellten sich dann auch die Wirtschaftsverbände und die Mitteparteien CVP und FDP zur dominanten Koalition. Dass es trotzdem noch zu konfliktuellen Koalitionsbeziehungen zwischen der dominanten Koalition und der Minderheitskoalition der Linken kam, ist dem Politiktyp, das heisst dem beachtlichen redistributiven Charakter der Vorlage zuzuschreiben. Der NFA sah nämlich im Gesundheits- und Sozialwesen, welches per se einen redistributiven Charakter hat, Kompetenzverlagerungen vom Bund zu den Kantonen vor. Damit entstanden Unsicherheiten über die Verantwortung über die Kosten und Leistungen in diesen Bereichen.²⁸ Die direkt von diesen Unsicherheiten betroffenen Akteure im Sozial- und Gesundheitswesen bekämpften das Projekt, was zu konfliktuellen Koalitionsbeziehungen in der Entscheidungsstruktur zum NFA führte. Diese Problematik wurde allerdings in der vorparlamentarischen Phase lange unterschätzt.

Auch beim Entlastungsprogramm ist die dominante Koalition aus bürgerlichen Parteien, Wirtschaftsverbänden und dem Bund auf die offene vorparlamentarische Phase

²⁷ Interviews: Vertreter SP, Bern, 30.6.08 / Vertreter Grüne Partei, Luzern, 27.3.08

²⁸ Interviews: Vertreter BSV, Bern, 20.3.08 / Vertreter Gemeindeverband, Bern, 12.3.08 / Vertreter EVP, Wettingen, 13.3.08

zurückzuführen. Einerseits kam die Initiative für das Entlastungsprogramm aus dem Parlament, wo die bürgerlichen Parteien durch Motionen Druck auf den Bund ausübten.²⁹ Andererseits waren die parlamentarische Finanzdelegation und die Finanzkommissionen beider Räte früh in das Geschäft involviert, und auch die Kantone wurden bezüglich möglicher Kostenabwälzungen konsultiert und so für das Geschäft gewonnen. Die Eidgenössische Finanzverwaltung EFV hatte aufgrund des starken Bewusstseins für die Notwendigkeit eines Sparprogramms keine Probleme, sich gemeinsam mit diesen Akteuren auf eine Lösung zu einigen. Folgt man den Kriterien von Spitzer (1983) und Lowi (1985), so handelt es sich beim Entlastungsprogramm um eine konstitutive Massnahme, weil nur der öffentliche Bereich, nicht aber gesellschaftliche Akteure direkt betroffen sind. Daher sind die konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen laut meiner Analyse nur durch den innenpolitischen und nicht föderalistischen Charakter des Geschäfts zu erklären, während es sich in allen anderen Fällen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen um redistributive oder regulative Geschäfte handelt. Wie weiter oben bemerkt ist der kausale Zusammenhang zwischen den Bedingungen der innenpolitischen und nicht föderalistischen Geschäfte und Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen aufgrund fehlender theoretischer Argumente nicht offensichtlich. Dies lässt zwei Schlüsse zu. Entweder beschreibt dieser Zusammenhang die simple Tatsache, dass konfliktuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen in der Schweizer Politik zum Normalfall geworden sind. Oder aber man berücksichtigt, dass Geschäfte zum Staatshaushalt insofern spezielle konstitutive Geschäfte sind, als dass es sich bei diesem Politikbereich seit den 1990er Jahren um einen stark polarisierten Bereich handelt, in welchem sich ein klarer Konflikt zwischen dem bürgerlichen und dem linken Lager etabliert hat.

Bei den beiden letzten Fällen, welche den Idealtyp von Entscheidungsstrukturen der Dominanz repräsentieren, handelt es sich um die bilateralen Abkommen zur Erweiterung der Personenfreizügigkeit und zur Assoziierung an Schengen und Dublin. In diesen Fällen standen sich jeweils die öffnungsfreundlichen Akteure der bürgerlichen Mitte und der Linken in einer dominanten Koalition der öffnungskritischen, konservativen Rechten gegenüber. Die Bedingung der Europäisierung erklärt in diesen Fällen das Entstehen der dominanten Koalition, weil der Bund zur Verteidigung aussenpolitischer Präferenzen sichere Mehrheiten gesucht hat. Besonders bei der Personenfreizügigkeit sind die verstärkten Bemühungen des Bundes, eine dominante Koalition zur Unterstützung seiner aussenpolitischen Präferenzen zu

²⁹ Interviews: Vertreter CVP, St.Gallen, 21.4.08 / Vertreter EFV, Bern, 20.3.08 / Vertreter SVP, 12.6.08 / Vertreter SVP, Mettmensstetten, 23.6.08

bilden, schön ersichtlich. Bereits während der Verhandlungen setzte der Bund eine tripartite Arbeitsgruppe mit Vertretern der Bundesverwaltung, der Gewerkschaften und der Wirtschaftsverbände ein, um die linke Forderung nach verstärkten flankierenden Massnahmen zu behandeln. Ohne die Unterstützung der Linken und mit der beinahe sicheren Ablehnung des Vertrages durch die SVP, welche sich schon früh für ein obligatorisches Referendum aussprach, wäre die Erweiterung der Personenfreizügigkeit zum Scheitern verurteilt gewesen. Durch Zugeständnisse bezüglich der Verstärkung der flankierenden Massnahmen aber konnte man die Linke für das Geschäft gewinnen und sie in die dominante Koalition einbinden, was für den Erfolg des Geschäfts absolut entscheidend war.³⁰ Beim Vertrag zu Schengen und Dublin kam von linker Seite keine offensichtliche Drohung, und Bedenken bezüglich des Dubliner Abkommens zum Asylwesen und des Datenschutzes wurden hinter ein allgemeineres Interesse einer Öffnung gegenüber Europa gestellt.³¹ Dennoch verhandelte der Bund für die Sicherstellung der dominanten Koalition bereits während der internationalen Verhandlungsphase auf informeller Basis mit den Kantonen, welche durch die Kompetenzverschiebungen im Grenzschutz und der Polizeihöhe betroffen waren.³² Auch waren die vielen weiteren betroffenen Interessen (Tourismus, Gastgewerbe, Bankenwesen, Waffenlobby, Datenschutz) zumindest via die jeweils verantwortlichen Bundesämter in die Verhandlungsdelegation einbezogen, weshalb diese ausserordentlich umfangreich war.³³

Die vier in die vergleichende Analyse einbezogenen Bedingungen erlaubten es nicht, den Unterschied zwischen konfliktuellen und konsensuellen Koalitionsbeziehungen in europäisierten Geschäften zu erklären, da die hinreichende Lösungsformel für beide Arten von Koalitionsbeziehungen jeweils die Bedingung eines innenpolitischen Geschäfts beinhaltet. Die Tatsache, dass es in den Fällen der Personenfreizügigkeit und des Abkommens von Schengen/Dublin im Gegensatz zum Zinsbesteuerungsabkommen zu konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen kam, muss daher durch andere Gründe erklärt werden. Wie weiter oben angetönt dürfte der Unterschied zwischen den drei bilateralen Verträgen bezüglich der Koalitionsbeziehungen vor allem durch die Strategie der Akteure, allen voran der opponierenden SVP, zu erklären sein. Diese Partei entschied sich, die beiden Geschäfte, welche ihre Kernthemen Europa- und Ausländerpolitik direkt betreffen, per Referendum anzugreifen. Obwohl selbst von Parteimitgliedern bezweifelt wird, dass die SVP an einem Scheitern der bilateralen Verträge wirklich ein Interesse hätte, weil dann aus

³⁰ Interviews: Vertreter SECO, Basel, 6.3.08 / Vertreter SECO, Neuchâtel, 27.2.08

³¹ Interview: Vertreter Grüne, Baden, 28.4.08

³² Interview: Vertreter FDP, Zürich, 21.4.08

³³ Interviews: Vertreter fedpol, Bern, 30.6.08 / Vertreter Schiesssportverband, Luzern, 10.4.08

sachpolitischen Zwängen der EU-Beitritt zum Thema würde,³⁴ eigneten sich diese beiden Geschäfte für die öffentlichkeitswirksame Bewirtschaftung ihrer Kernthemen. Tatsächlich ist der Aufstieg der SVP seit den 1990er Jahren zu einem grossen Teil durch deren Bewirtschaftung des Öffnungskonfliktes zu erklären (Kriesi *et al.* 2005, Kriesi *et al.* 2008). Wie in den Entscheidungsstrukturen zur Personenfreizügigkeit und zu Schengen/Dublin steht die SVP auch im dritten europäisierten Geschäft, der Zinsbesteuerung in einer Minderheitskoalition. Hier gestalteten sich die Koalitionsbeziehungen hingegen konsensuell, und die SVP verzichtete auf ein Referendum. Dies ist durch mehrere Gründe zu erklären. Erstens betrifft dieses Geschäft im Gegensatz zu den beiden anderen untersuchten bilateralen Verträgen nicht direkt die Immigration von Ausländern und ist somit weniger ein Kerngeschäft der SVP. Zweitens handelt es sich um ein technisch komplexes Geschäft, bei dem es um komplizierte finanz- und steuerrechtliche Fragen geht. Dementsprechend war ein sehr kleiner Kreis von individuellen Akteuren aus der Verwaltung, der Finanzwirtschaft und der Wissenschaft für die Ausarbeitung des Abkommensvorschlags und für die Verhandlungen verantwortlich.³⁵ Die Parteien hingegen waren sogar nach eigenen Angaben nicht im Stande, eine grosse Rolle zu spielen,³⁶ was eine öffentliche Diskussion klar erschwert hätte. Drittens war die Partei schlicht und einfach nicht im Stande, neben den Referenden gegen Schengen/Dublin und die Personenfreizügigkeit, welche in etwa in dieselbe Zeitperiode fielen, noch ein drittes Referendum zu führen.³⁷ Und viertens könnte ein Argument aus der Europäisierungsliteratur die konsensuellen Koalitionsbeziehungen in der Entscheidungsstruktur zum Zinsbesteuerungsabkommen erklären. Während die Personenfreizügigkeit und das Schengen/Dublin-Abkommen zumindest teilweise auf die Initiative der öffnungsfreundlichen Kräfte in der Schweiz zurückzuführen ist, handelt es sich beim Geschäft der Zinsbesteuerung klar um ein einseitiges Verlangen der EU. Gegenüber diesem offensichtlichen Druck der EU gegenüber der Schweizer Bankenindustrie raufte sich die Akteure, einschliesslich der SVP, zur Verteidigung der Landesinteressen zusammen (Katzenstein 1984, 1985).³⁸

³⁴ Interview: Vertreter SVP, Neuchâtel, 30.4.08

³⁵ Interview: Vertreter ESTV, telefonisch, 21.2.08 / Vertreter ESTV, Bern, 28.2.08

³⁶ Interviews: Vertreter CVP, Martigny, 16.4.08 / Vertreter FDP, Zürich, 9.4.08 / Vertreter FDP, Genf, 8.4.08

³⁷ Interview: Vertreter SVP, Wettswil, 10.4.08

³⁸ Interview: Vertreter Integrationsbüro, Bern, 23.4.08

6.4.2 Konkurrenz

Eine Entscheidungsstruktur, in welcher sich zwei oder mehrere in etwa gleich starke Koalitionen mit konfliktuellen Beziehungen gegenüberstehen, ist eine Entscheidungsstruktur der Konkurrenz. Dieser Idealtyp von Entscheidungsstrukturen tritt bei zwei der untersuchten Fälle, nämlich bei der 11. AHV-Revision und beim Kernenergiegesetz, auf. Beides sind aufgrund ihrer Mengenmitgliedschaften nur mittelmässig gute Beispiele des Idealtyps, vor allem das Kernenergiegesetz liegt nur eher innerhalb der jeweiligen Mengen. Die Machtverteilung in Entscheidungsstrukturen der Konkurrenz kommt dadurch zustande, dass es sich um nicht föderalistische, innenpolitische Geschäfte handelt, welche regulative oder redistributive Massnahmen vorsehen und deren vorparlamentarische Phase für externe Akteure geschlossen ist. Für die konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen ist der innenpolitische, nicht föderalistische und redistributive oder regulative Charakter der Geschäfte verantwortlich.

Die AHV-Revision ist ein vollständig nicht föderalistischer Fall, weswegen nicht hauptsächlich der Bund und die Kantone betroffen sind, sondern sich potentiell zwei gesellschaftliche Lager gegenüberstehen. Da es sich auch um ein vollständig innenpolitisches Geschäft handelt, hatte der Bund nicht eigene aussenpolitische Präferenzen zu verteidigen. Er versuchte nicht, eine dominante Koalition um eigene Präferenzen herum zu bilden, sondern probierte, zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Lagern einen Kompromiss herbeizuführen. Da es sich auch um ein vollständig redistributives Geschäft handelt, sind ganze Gesellschaftsschichten direkt von der Massnahme betroffen. In diesem Fall handelt es sich auf der einen Seite um die linken Parteien und Gewerkschaften als Vertreter der Frauen und Arbeitnehmer, welche bei der vorgeschlagenen Revision die hauptsächlich direkten Verlierer gewesen wären. Auf der anderen Seite befinden sich die bürgerlichen Parteien und Wirtschaftsverbände als Vertreter der Arbeitgeber, welche die AHV teilweise finanzieren müssen. Der redistributive Charakter des Geschäfts fördert das Entstehen von mehreren in etwa gleich starken Koalitionen, welche ihre entsprechenden Interessen mit Vehemenz verteidigen. Diese Bedingungen zusammen, allen voran der Politiktyp, führen zu konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen, wobei selbst eine offene vorparlamentarische Phase bekannterweise diesen Konflikt nicht reduzieren könnte. Eine offene vorparlamentarische Phase könnte hingegen für das Entstehen einer dominanten Koalition sorgen, besser gesagt ist eine geschlossene vorparlamentarische Phase im beschriebenen Kontext nötig, damit eine Entscheidungsstruktur mit verteilter Macht entsteht. Tatsächlich handelt es sich beim Entscheidungsprozess zur 11. AHV-Revision um eine eher

236

geschlossene vorparlamentarische Phase. Die vorparlamentarische Phase war nur eher verschlossen, weil die Sozialpartner und die Kantone im Rahmen der Interdepartementalen Arbeitsgruppe über die Finanzierung der Sozialversicherungen (IDAFiSo2) doch einen gewissen Zugang hatten. Prompt konnte ein gewisser Konsens geschaffen werden, welcher die grundsätzliche Entscheidung einer Erhöhung der Mehrwertsteuer anstelle der Lohnprozente beinhaltete.³⁹ Gegen Ende der vorparlamentarischen Phase hingegen wurde immer klarer, dass besonders bezüglich der Flexibilisierung des Altersrücktritts und der Witwenrente auf linker Seite grosse Bedenken bestanden.⁴⁰ Die Frauenverbände und die linken Parteien, welche sich besonders an der Senkung der Witwenrente störten, wurden aber in die vorparlamentarische Phase zu wenig stark einbezogen.⁴¹ Die entsprechenden Diskussionen wurden daher erst im Parlament geführt, wo dem bundesrätlichen Vorschlag aber dann die breite Unterstützung fehlte.⁴²

Das Kernenergiegesetz als innenpolitisches, nicht föderalistisches und regulatives Geschäft vereint ebenfalls sämtliche drei Bedingungen, welche zu konfliktuellen Koalitionsbeziehungen führen. Wiederum ging es für den Bund nicht darum, für die Durchsetzung eigener Präferenzen – wie in europäisierten Geschäften – oder in Verhandlungen mit einem einzigen betroffenen Akteurstyp – wie in föderalistischen Geschäften mit den Kantonen – eine dominante Koalition zu bilden. Vielmehr versuchten das UVEK und das Bundesamt für Energie BFE, einen Kompromiss zu erarbeiten. In einem regulativen Geschäft ist dies aber ein äusserst schwieriges Vorhaben, da sich direkt betroffene Gruppen von Akteuren gegenüberstehen und extremen Druck auf den Bund auszuüben versuchen.⁴³ Im konkreten Fall handelt es sich um die linken Parteien und Umweltschutzverbände, welche gegen die Kernenergie kämpfen, und um die bürgerlichen Parteien, die Wirtschaftsverbände und die Strombranche, welche Kernenergie befürworten. Die durch die Massnahme vorgesehene direkte Zwangsanwendung auf die betroffenen Akteure sowie die Tatsache, dass es sich um einen seit Jahrzehnten wichtigen Konflikt zwischen der Linken und der Rechten handelt, verunmöglichte das Entstehen konsensueller

³⁹ Interviews: Vertreter SAV, Zürich, 10.3.08 / Vertreter BSV, Fribourg, 18.2.08 / Vertreter CVP, Luzern, 29.4.08

⁴⁰ Interviews: Vertreter BSV, Fribourg, 18.2.08 / Vertreter SVP, Bern, 11.6.08 / Vertreter BSV, Bern, 14.2.08 / Vertreter Grüne Partei, Bern, 1.4.09 / Vertreter CVP, Luzern, 29.4.08

⁴¹ Die Gewerkschaften, welche in der vorparlamentarischen Phase durchaus vertreten waren, können im Gegensatz zu den linken Parteien nicht als eigentliche Vertreter der neuen, wertebasierten sozialen Forderungen wie jener der Gleichstellung angesehen werden (Häusermann *et al.* 2004: 50).

⁴² Interview: Vertreter BSV, Bern, 14.2.08

⁴³ Interview: Vertreter BFE, Ittigen, 26.2.08

Beziehungen zwischen den Koalitionen.⁴⁴ Eine offene vorparlamentarische Phase ist in einem solchen Kontext laut meiner Analyse nicht im Stande, konsensuelle Koalitionsbeziehungen herbeizuführen, kann aber für das Bilden einer dominanten Koalition helfen. Nun war die vorparlamentarische Phase in diesem Prozess aber, vor allem was den reellen Zugang der Akteure zu den Etappen betrifft, eher verschlossen. Es hatten vor allem Experten aus Wissenschaft und Bundesverwaltung Zugang zu den Arbeits- und Expertengruppen, während die Parteien und Verbände weitgehend ausgeschlossen waren oder – wie im Falle der linken Atomgegner – nur via Volksinitiativen Druck auf die Entscheidungsträger ausübten. Unter diesen Umständen gelang es den Akteuren nicht, die vorparlamentarische Phase für das Bilden einer dominanten Koalition zu nutzen. Die Entscheidungsstruktur zum Kernenergiegesetz kennt somit mit den linken Atomgegnern, den bürgerlichen Atombefürwortern und den verantwortlichen Bundesstellen drei Koalitionen, wobei die bürgerliche Koalition etwas stärker als die beiden anderen, aber lange nicht dominant war.

6.4.3 Kompromiss

In einer Entscheidungsstruktur des Kompromisses herrschen zwischen den etwa gleich starken Koalitionen konsensuelle Beziehungen. Dieser Idealtyp wird in dieser Untersuchung einzig durch den Fall des Fernmeldegesetzes repräsentiert. Die Macht ist zwischen den Koalitionen verteilt, weil es sich um ein nicht-föderalistisches, innenpolitisches Geschäft handelt, welches regulative Massnahmen vorsieht und dessen vorparlamentarische Phase geschlossen war. Da es sich nur um ein indirekt europäisiertes und somit eher um ein innenpolitisches Geschäft handelt, ist der Bund nicht unbedingt auf das Bilden einer dominanten Koalition zur Durchsetzung eigener aussenpolitischer Präferenzen angewiesen. Tatsächlich gab es bezüglich der Umsetzung der Liberalisierung keinen direkten Zwang, einen internationalen Vertrag innenpolitisch zu akzeptieren. Es stehen sich in diesem Geschäft verschiedene, von der regulativen Massnahme direkt betroffene Koalitionen gegenüber. Es handelt sich dabei einerseits um die Mitteparteien CVP und FDP, welche gemeinsam mit den alternativen Anbietern und den Regulationsbehörden eine Liberalisierungskoalition bilden. Auf der anderen Seite steht eine Koalition aus der direkt betroffenen ehemaligen Monopolistin Swisscom sowie den linken Parteien und Gewerkschaften, welche sich Sorgen über die Auswirkungen der Liberalisierung auf den „service public“ und den Arbeitsmarkt machten. Dazwischen stand die SVP, welche eine ambivalente Position einnahm und sich erst

⁴⁴ Interviews: Vertreter FDP, Zürich, 11.6.08 / Vertreter Grüne Partei, Bern, 1.4.09 / Vertreter BFE, Ittigen, 26.2.08 / Vertreter FDP, Olten, 9.7.08

im letzten Moment vor der Abstimmung im Parlament noch gegen die Liberalisierung stellte. Durch die zusätzlich äusserst verschlossene vorparlamentarische Phase konnte zwischen diesen direkt von der Massnahme betroffenen Akteure keine dominante Koalition erarbeitet werden. Politische Akteure wie Parteien oder Verbände waren in die vorparlamentarische Phase kaum einbezogen, sondern der Bund arbeitete auf Druck der Regulationsbehörde und des Bundesgerichts eine Vorlage aus. Zwar konnte der Bund eine starke, aber keine dominante Koalition bilden und musste mit Kritikern von zwei Seiten einen Kompromiss verhandeln.

Mithilfe der hier untersuchten Bedingungen konnte hingegen keine komplett hinreichende Erklärung für die zweite Dimension, die konsensuellen Koalitionsbeziehungen, gefunden werden. Der Unterschied zwischen Entscheidungsstrukturen der Konkurrenz und solchen des Kompromisses kann – wie bereits aufgrund der theoretischen Diskussion erwartet – durch die vier Bedingungen, welche ich in diese Arbeit einbezogen habe, nicht erklärt werden. Es müssen zusätzliche Bedingungen dafür verantwortlich sein, dass es im Falle des Fernmeldegesetzes zu konsensuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen kam. Ich habe weiter oben bereits drei Charakteristika dieses Geschäfts erwähnt, welche dafür verantwortlich sein könnten. Erstens handelt es sich beim Fernmeldegesetz um einen technisch sehr komplexen Bereich, mit dessen Details sich nur Branchenvertreter und Experten auseinanderzusetzen wussten, weniger aber die Parteien. Dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil es bei dieser Revision nicht mehr um die grundsätzliche Frage der Liberalisierung ging, sondern um ihre genaue Umsetzung. Es mussten verschiedene telekommunikationstechnische Details wie verschiedene Arten des Zugangs zu Teilnehmeranschlüssen, Mietleitungen und der Kabelkanalisation geregelt werden. Des weiteren ging es um komplexe Fragen über die Kompetenzen für die Regulierungsbehörde, wie jene bezüglich der Ex-Post/Ex-Ante Regelung. Vertreter politischer Parteien verstanden laut den Vertretern der Branche und den Experten aus der Verwaltung von dieser technisch komplizierten Vorlage nur wenig.⁴⁵ Dazu kommt, dass es sich bei Liberalisierungsvorhaben von vormaligen Monopolbereichen um einen neuen Politikbereich handelt. Aus diesen Gründen haben die Parteien und Verbände Mühe, klare Positionen zu beziehen beziehungsweise diese mit klaren Argumenten zu vertreten, was konsensuellen Koalitionsbeziehungen förderlich sein dürfte. Zweitens war die vorparlamentarische Phase des Prozesses insofern ungewöhnlich, als dass die unabhängige Regulierungsbehörde und

⁴⁵ Interviews: Vertreter Cablecom, Zürich, 18.6.08 / Vertreter ComCom, Bern, 20.6.08 / Vertreter Orange, Zürich, 29.8.08 / Vertreter Tele2, Steinhausen, 6.6.08 / Vertreter FDP, Bern, 4.6.08

Gerichte eine wichtige Rolle spielten. Während diese Tatsache – beziehungsweise die Absenz von Verbänden und Parteien – das Bilden einer dominanten Koalition verhinderte, könnte sie ebenfalls zu einer gewissen „Entpolitisierung“ des Geschäfts beigetragen haben. Weil nicht klassische politische Akteure die wichtigsten Rollen in diesem Prozess gespielt haben, gestalteten sich die Beziehungen zwischen den Koalitionen konsensuell. Drittens handelt es sich – wie bereits bei der ersten Reform dieses Gesetzes (siehe Fischer 2005) – um einen sogenannten autonomen Nachvollzug der Schweizer Gesetzgebung an die Regelung der EU. In solchen Fällen werden die gesellschaftlichen Akteure nicht mit bereits fertig verhandelten Verträgen konfrontiert, welche sie nicht mehr verändern können, was bekannterweise eher konfliktfördernd ist. Vielmehr haben die Akteure einen gewissen Handlungsspielraum innerhalb einer generellen Stossrichtung, welche durch die internationale Regelung vorgegeben ist. Dies sollte konsensuelle Koalitionsbeziehungen zumindest ermöglichen.

6.4.4 Konsens

Entscheidungsstrukturen mit einer dominanten Koalition und konsensuellen Beziehungen zwischen dieser dominanten Koalition und allfälligen Minderheitskoalitionen sind jene des Konsenses. Drei der untersuchten Fälle, nämlich der Infrastrukturfonds, das Abkommen zur Zinsbesteuerung und die Bildungsreform, repräsentieren diesen Idealtyp von Entscheidungsstrukturen. Dabei ist die Bildungsreform als vollständiges Mitglied in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition und hauptsächliches Mitglied in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen von den drei Fällen das beste Beispiel für diesen Idealtyp.

Für das Entstehen der dominanten Koalition sind, wie beim Idealtyp der Dominanz, entweder die Europäisierung oder die offene vorparlamentarische Phase verantwortlich. Beide Bedingungen führen dazu, dass es dem Bund gelingen kann, eine grosse Anzahl der interessierten Akteure hinter einer Lösung zu vereinen, welche gegenüber kleinen Minderheitskoalitionen durchgesetzt werden kann. Für die konsensuellen Koalitionsbeziehungen ist eine spezifische Kombination der vier Bedingungen verantwortlich. Nur die Kombination von föderalistischen, innenpolitischen Geschäften, welche distributive oder konstitutive Massnahmen vorsehen und eine offene vorparlamentarische Phase kennen, ist hinreichend für das Entstehen von konsensuellen Koalitionsbeziehungen.

Im Falle der Bildungsreform kam es in der vorparlamentarischen Phase zwischen Bund und Kantonen zu einem erfolgreichen Kompromiss. Nach einer anfänglichen Blockadegefahr

durch die Kantone wurden diese als gleichberechtigte Partner in die Ausarbeitung der Vorlage einbezogen (siehe Fischer *et al.* 2010). Durch die zusätzliche Tatsache, dass die parlamentarischen Kommissionen die Rolle des Bundes übernahmen und gemeinsam mit der Erziehungsdirektorenkonferenz EDK in unzähligen gemeinsamen Sitzungen einen Kompromiss erarbeiteten, waren auch die Parteien über ihre Kommissionsmitglieder stark in die äusserst offene vorparlamentarische Phase einbezogen. Die offene vorparlamentarische Phase erlaubte es in diesem Fall, eine klar dominante Koalition zu bilden, welche ihren Kompromiss ohne grösseren Widerstand durchsetzen konnte. Die konsensuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen erklärt sich neben der offenen vorparlamentarischen Phase – die SVP als Minderheitskoalition war in den parlamentarischen Kommissionen und damit in der vorparlamentarischen Phase ebenfalls vertreten – durch den föderalistischen, innenpolitischen und konstitutiven Charakter der Vorlage. Der potentielle Hauptkonflikt zwischen Bund und Kantonen wurde innerhalb einer grossen Koalition gelöst, womit sich die Beziehungen zur Minderheitskoalition, welche zumindest nicht direkt vom Geschäft betroffen war, konsensuell gestalteten. Als konstitutive Massnahme definiert die Bildungsreform ausserdem eher abstrakte und allgemein formulierte, sogenannte „Kann“-Bestimmungen über die Kompetenzen von Bund und Kantonen, übt aber nur in sehr indirekter Weise Zwang auf gesellschaftliche Akteure aus. Dies ist für konsensuelle Koalitionsbeziehungen ebenfalls notwendig.

Beim Infrastrukturfonds war es der Einbezug sämtlicher wichtigen Player der Verkehrspolitik gleich nach der Ablehnung des Avanti-Gegenvorschlages, welcher den Grundstein für das Entstehen eines Konsenses innerhalb einer dominanten Koalition legte.⁴⁶ Auch in der Folge blieb die vorparlamentarische Phase offen. So wurden insbesondere die Parteien via die parlamentarischen Kommissionen bereits in der vorparlamentarischen Phase miteinbezogen, und die Kantone konnten dringliche Projekte anmelden. Aus den vielen Partikularinteressen gelang es durch die offene vorparlamentarische Phase, eine eher dominante Koalition zu bilden. Die konsensuellen Koalitionsbeziehungen erklären sich neben der offenen vorparlamentarischen Phase, in welche die Minderheitskoalitionen der SVP, des Verbandes Strasse Schweiz und der Finanzverwaltung EFV durchaus einbezogen wurden, durch den föderalistischen, innenpolitischen und distributiven Charakter der Vorlage. Die Kantone sind wichtige Akteure in der Verkehrspolitik und wurden über die Konferenz der Direktoren des öffentlichen Verkehrs KöV und die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK

⁴⁶ Interviews : Vertreter KöV, Solothurn, 28.5.08 / Vertreter BPUK, Zürich, 28.4.08 / Vertreter SP, Schaffhausen, 23.6.08

ab der ersten Aussprache im Jahr 2004 durch das UVEK in die Lösungsfindung einbezogen. Somit konnte potentielle föderalistische Hauptkonflikt von Beginn weg verhindert werden. Daneben aber sind auch verkehrs- und finanzpolitische Aspekte von diesem Geschäft betroffen, und die diesbezüglich kritischen Akteure konnten nicht alle in die dominante Koalition eingeschlossen werden. Hier stehen sich aber durch den distributiven Charakter der Vorlage nicht Koalitionen gegenüber, auf welche die Massnahme direkt Zwang ausübt, sondern diese Akteure – wie beispielsweise die Vertreter des Strassenverkehrs (SVP, FRS) – wurden lediglich ihrer Meinung nach zu wenig von der distributiven Massnahme berücksichtigt.

Schlussendlich kam es im Fall des Zinsbesteuerungsabkommens zu einer Entscheidungsstruktur des hierarchischen Kompromisses. Hier ist die Europäisierung für die dominante Koalition verantwortlich. Bereits für die Ausarbeitung des schweizerischen Verhandlungsvorschlages wurden die Banken als hauptsächlich betroffene Akteure und mächtige Vertreter der Schweizer Wirtschaft einbezogen. Mit dem starken Einbezug der Banken und dem weitgehenden Erfolg des schweizerischen Vorschlages in den internationalen Verhandlungen hatte der Bund die nötige Unterstützung für das Abkommen und konnte auch auf innenpolitischer Ebene gemeinsam mit den Mitteparteien und den Wirtschaftsverbänden eine dominante Koalition bilden, welche das Geschäft durchsetzen konnte.⁴⁷ Bekannterweise kann der Unterschied zwischen konfliktuellen und konsensuellen Koalitionsbeziehungen in europäisierten Geschäften durch die in diese Analyse einbezogenen Bedingungen nicht erklärt werden. Ich bin bereits weiter oben bei der Besprechung der Abkommen zur Personenfreizügigkeit und zu Schengen/Dublin auf mögliche Gründe eingegangen, wieso es in diesen beiden Fällen zwischen der dominanten Koalition und der Minderheitskoalition der SVP zu konfliktuellen, im Falle der Zinsbesteuerung aber zu konsensuellen Beziehungen gekommen ist.

6.5 Die Auswirkungen der Bedingungen und ihrer Interaktionen auf die Entscheidungsstrukturen

Nun komme ich nochmals kurz auf die einzelnen Bedingungen zurück, welche ich in die Erklärungsversuche der Entscheidungsstrukturen einbezogen habe. Auch wenn die Erklärung der 11 Fälle und deren Entscheidungsstrukturen, und nicht die Bedingungen und deren

⁴⁷ Interviews : Vertreter Integrationsbüro, Bern, 23.4.08 / Vertreter Bankiervereinigung, Basel, 22.4.08

Auswirkungen in dieser Arbeit im Mittelpunkt stehen sollen, so können durch die vergleichende Analyse trotzdem auch zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden, wie und unter welchen Umständen sich die Bedingungen auf die Machtverteilung und die Koalitionsbeziehungen auswirken und inwiefern diesbezüglich bestehende theoretische Argumente allenfalls verfeinert werden müssen.

6.5.1 Föderalismus

Im Rahmen föderalistischer Entscheidungsprozesse ist es wahrscheinlich, dass sich Bund und Kantone von Beginn weg an einen Tisch setzen und im Rahmen einer dominanten Koalition eine Lösung durchsetzen können. Daher habe ich von diesem Kontext erwartet, dass er eine alleine hinreichende Bedingung für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit dominanter Koalition ist, und dessen Absenz somit eine notwendige Bedingung für die Verteilung von Macht darstellt. Nun taucht der Faktor des Föderalismus aber in der hinreichenden Lösungsformel für Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition nicht auf und scheint demnach weder alleine noch in der Kombination mit anderen Faktoren als hinreichende Bedingung genügend starke Konsistenz- und Abdeckungswerte zu haben, um eine gute Erklärung für ein solches Ergebnis liefern zu können. Zwar kommt es in sämtlichen föderalistischen Entscheidungsprozessen zu einer dominanten Koalition, aber die unmittelbare Bedingung der offenen vorparlamentarischen Phase – deren Menge quasi eine Übermenge der föderalistischen Fälle darstellt – stellt aufgrund ihrer Konsistenz- und Abdeckungswerte die bessere Erklärung für das Entstehen einer dominanten Koalition dar. Die beiden Bedingungen des Föderalismus und der offenen vorparlamentarischen Phase scheinen also wie erwartet insofern zusammenzuhängen, als dass föderalistische Entscheidungsprozesse generell eine offene vorparlamentarische Phase kennen. Im Rahmen dieser offenen vorparlamentarischen Phase werden die Kantone als hauptsächlich betroffene Akteure stark in den Entscheidungsprozess einbezogen, was das Bilden einer dominanten Koalition erlaubt (siehe z.B. Thomas 2001: 16f., Linder 2005: 117). Die Bedingung der offenen vorparlamentarischen Phase stellt somit die allgemeinere Erklärung für das Phänomen dar als jene des Föderalismus, die theoretische Logik dahinter ist aber dieselbe. Die Absenz von Föderalismus trägt wie erwartet, gemeinsam mit anderen Kontextbedingungen und der unmittelbaren Bedingung einer geschlossenen vorparlamentarischen Phase zur hinreichenden Erklärung der Machtverteilung bei und ist dafür gar notwendig. Nur wenn es sich nicht um ein

föderalistisches Problem handelt, kann es zu einer Machtverteilung zwischen zwei oder mehreren Koalitionen kommen.

Da die hauptsächlich betroffenen Akteure bereits in einer dominanten Koalition vereint sind, habe ich bei föderalistischen Entscheidungsprozessen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen gerechnet. Tatsächlich scheint der Föderalismus für die Erklärung der konsensuellen Beziehungen zwischen Koalitionen eine Rolle zu spielen, es sind aber zusätzlich andere Bedingungen nötig, um zu einer hinreichenden Erklärung für entsprechende Entscheidungsstrukturen zu gelangen. Wie erwartet ist Föderalismus tatsächlich nicht alleine, sondern nur gemeinsam mit den Bedingungen eines innenpolitischen und distributiven oder konstitutiven Geschäfts und einer offenen vorparlamentarischen Phase hinreichend für das Entstehen von konsensuellen Koalitionsbeziehungen. Handelt es sich um einen nicht föderalistischen, innenpolitischen Entscheidungsprozess, so ist dies – unerwarteterweise – für konsensuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen bereits ausreichend. Dass es in nicht föderalistischen Geschäften so einfach zu konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen kommt, ist bemerkenswert und kann als Hinweis auf die generell angestiegene Konfliktualität in der Schweizer Politik gewertet werden.

6.5.2 Europäisierung

Wie erwartet ist die Bedingung der Europäisierung alleine hinreichend für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit einer dominanten Koalition. In europäisierten Entscheidungsprozessen sorgen sich die federführenden staatlichen Akteure früh – allenfalls durch den Einsatz von Kompensationszahlungen (siehe z.B. Fischer 2003) – um die nötige Unterstützung, um ihr mit der EU ausgehandeltes Geschäft ins Trockene bringen zu können. Nur in nicht europäisierten Geschäften kann es zu Machtverteilung zwischen den Koalitionen kommen – die Absenz dieser Bedingung ist dafür gar wie erwartet notwendig. Als notwendige Bedingung für das Entstehen einer dominanten Koalition ist die Absenz der Bedingung automatisch Teil der hinreichenden Kombination von Bedingungen, welche zu verteilter Macht führt.

Die Auswirkung der Europäisierung auf die Beziehungen zwischen den Koalitionen in der Entscheidungsstruktur ist aufgrund der hier gewonnenen Resultate unklar. Die innenpolitische Natur eines Geschäfts ist gemeinsam mit anderen Bedingungen hinreichend, um eine konsensuelle Entscheidungsstruktur zu erreichen, ist aber auch Teil der hinreichenden Erklärung für konfliktuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen. Der innenpolitische

Charakter eines Geschäfts kann also weder konfliktuelle noch konsensuelle Beziehungen abschliessend erklären. Nun kommt es aber auch unter der Bedingung der Europäisierung zu konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen, wie dies bei den Fällen von Schengen/Dublin und der Personenfreizügigkeit der Fall ist. Für diese konfliktuellen Beziehungen ergibt sich aus den in diese Arbeit einbezogenen Bedingungen keine Erklärung. Tatsächlich ist sich auch die Theorie nicht einig, ob der europäisierte Charakter eines Geschäfts den Konflikt zwischen den Akteuren eher verstärkt oder vermindert. Einerseits könnte das Zusammenraufen der Akteure gegenüber ausländischem Druck den Konflikt vermindern (Katzenstein 1984, 1985), andererseits können die beschränkten Einflussmöglichkeiten für nicht-staatliche Akteure in solchen Geschäften konfliktuelle Beziehungen hervorrufen (Sciarini 1999, Fischer 2005). Diese Arbeit kann bezüglich dieser beiden Argumente keine definitive Antwort geben. Während im Falle der Zinsbesteuerung Katzensteins Argument einen Beitrag zur Erklärung der konsensuellen Beziehungen liefern kann, war es in den beiden anderen Fällen unter anderem das öffentlichwirksame Anprangern der schwachen Einflussmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure in der Europapolitik durch die SVP, welche einen Teil der möglichen Erklärung für konfliktuelle Koalitionsbeziehungen darstellt.

6.5.3 Politiktyp

Von der Bedingung des Politiktyps wurde erwartet, dass ein redistributives oder regulatives Geschäft zu Machtverteilung beiträgt, weil sich von der vorgesehenen Massnahme direkt betroffene Akteure in verschiedenen Koalitionen gegenüberstehen. Diese Erwartung kann insofern bestätigt werden, als dass die Bedingung notwendig und Teil des hinreichenden Lösungsterms für Machtverteilung ist. Nur wenn ein redistributives oder regulatives Geschäft direkte Zwangsanwendung auf die betroffenen Akteure vorsieht, kommt es zu Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht. Ist die Zwangsanwendung hingegen im Rahmen eines distributiven oder konstitutiven Geschäfts nur indirekt, so hat dies keine Wichtigkeit für die Erklärung der Dimension der Macht. Obwohl sämtliche konstitutiven und distributiven Entscheidungsprozesse Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition hervorbringen, scheint dafür wiederum die offene vorparlamentarische Phase – ebenfalls bei allen Geschäften mit indirekter Zwangsanwendung vorhanden – die bessere hinreichende und somit generellere Erklärung zu sein. Während die gegenseitige Abhängigkeit der Bedingung des Föderalismus und der offenen vorparlamentarischen Phase theoretisch durchaus Sinn

macht – und deshalb bereits in der Formulierung der Erwartungen in Kapitel 3 respektiert wurde – ist es fragwürdig, ob es in distributiven und konstitutiven Geschäften immer zu einer offenen vorparlamentarischen Phase kommt. Auch wenn dies in den hier untersuchten Geschäften der Fall ist und somit eine Beziehung zwischen den beiden Phänomenen zu existieren scheint, gibt es keinen theoretischen Grund dafür. Der Politiktyp spielt also keine Rolle für die Erklärung von Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition.

In Entscheidungsprozessen zu regulativen und redistributiven Geschäften kommt es – falls es sich um ein innenpolitisches Geschäft handelt – zu konfliktuellen Koalitionsbeziehungen. Der Politiktyp hat somit einen starken Einfluss auf die Koalitionsbeziehungen. Wenn sich direkt betroffene Akteure gegenüberstehen, so ist dies in innenpolitischen Geschäften ausreichend, damit es zu konfliktuellen Beziehungen kommt. Anders als erwartet kann daran auch eine offene vorparlamentarische Phase nichts mehr ändern. Handelt es sich um distributive oder konstitutive Geschäfte, so sind entgegen meinen Erwartungen weitere Bedingungen nötig, damit es zu Entscheidungsstrukturen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen kommt.

6.5.4 Offenheit der vorparlamentarischen Phase

Aufgrund meiner Analysen sind die Auswirkungen einer offenen vorparlamentarischen Phase auf die Dimension der Machtverteilung stärker als erwartet, da eine offene vorparlamentarische Phase eine alleine hinreichende Bedingung für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition darstellt. Unabhängig vom Kontext erlaubt also eine vorparlamentarische Phase, welche einer grossen Anzahl externer Akteure offensteht, diesen, eine dominante Koalition zu bilden. Die Kontaktmöglichkeiten erlauben den Akteuren, sich über die gegenseitigen Positionen zu informieren und diese im Rahmen einer Kompromissfindung einander anzunähern. Eine solche dominante Koalition kann danach ihre bevorzugte Lösung gegenüber Minderheitskoalitionen durchsetzen. Eine geschlossene vorparlamentarische Phase hingegen ist wie erwartet Teil einer hinreichenden Erklärung für Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht. In diesem Fall haben die verschiedenen sich gegenüberstehenden gesellschaftlichen Akteure keine Möglichkeit, sich auszutauschen und so zu einer gemeinsamen Position zu gelangen.

Eine offene vorparlamentarische Phase sollte wegen der Kontaktmöglichkeiten für die Akteure auch zu konsensuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen beitragen. Wie meine Resultate zeigen, ist dies jedoch nur der Fall, wenn sämtliche drei Kontextbedingungen ebenfalls konsensfördernd sind. Eine offene vorparlamentarische Phase alleine kann aber –

wider meinen Erwartungen – keine konsensuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen herstellen, und selbst bei einer offenen vorparlamentarischen Phase kann es zu konfliktuellen Koalitionsbeziehungen kommen, wie die Beispiele des NFA oder des Ausländergesetzes zeigen. Die Bedingung einer geschlossenen vorparlamentarischen Phase bringt für die Erklärung von konfliktuellen Koalitionsbeziehungen keinen Mehrwert, sondern es ist bereits die richtige Kombination von Kontextbedingungen hinreichend für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen.

6.6 Synthese

In diesem Kapitel habe ich die 11 Entscheidungsstrukturen mit Hilfe einer Qualitativ Komparativen Analyse (QCA) miteinander verglichen. Das Ziel dieses Vergleiches war es, notwendige und hinreichende (Kombinationen von) Bedingungen herauszuarbeiten, welche die Entscheidungsstrukturen erklären können.⁴⁸ Dabei konnte ich vor allem für die Dimension der Machtverteilung eine gute Erklärung finden. Während entweder eine offene vorparlamentarische Phase oder Europäisierung zu Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition führen, ist eine spezifische Kombination von vier Bedingungen notwendig, um Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht erklären zu können. Die Erklärung der Dimension der Koalitionsbeziehungen gestaltete sich etwas komplizierter. Wie bereits aufgrund der theoretischen Diskussion erwartet, erlauben die vier Bedingungen nicht, die Koalitionsbeziehungen in Entscheidungsstrukturen des Kompromisses zu erklären. Ausserdem konnten die Koalitionsbeziehungen in europäisierten Geschäften nicht erklärt werden. Ich habe nach dem systematischen Vergleich der Fälle jeden Fall einzeln besprochen, um einerseits die Plausibilität der gefundenen Lösung zu testen, und andererseits nach Erklärungsansätzen für die durch die QCA-Lösungen nicht erklärten Fälle zu suchen. Die in Kapitel 3 formulierten Erwartungen konnten mehrheitlich und in ihrer grundsätzlichen Stossrichtung bestätigt werden. Bezüglich der Kombinationen der Bedingungen mussten hingegen einige auf theoretischer Ebene formulierte Erwartungen revidiert werden. Insbesondere scheint es unter viel einfacheren Bedingungen als angenommen zu konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen zu kommen.

⁴⁸ In Anhang 7 ist eine Diskussion der Robustheit der QCA-Resultate zu finden.

7. Hauptergebnisse und Schlussfolgerungen

7.1 Einführung

In diesem abschliessenden Kapitel werde ich erstens das Forschungsvorhaben und das empirische Vorgehen nochmals kurz aufrollen. Zweitens werde ich die wichtigsten Resultate der Analyse und ihre Beiträge zur Literatur zusammenfassen. Drittens soll eingeschätzt werden, inwiefern die gefundenen Resultate generalisiert werden können. Viertens werde ich mir zum Abschluss erlauben, aufgrund dieser Arbeit ein Fazit über den Zustand des politischen Systems der Schweiz zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu ziehen.

7.2. Forschungsvorhaben und Forschungsstrategie

7.2.1 Ziel der Arbeit

Ziel dieser Arbeit war es, die Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu untersuchen. Entscheidungsstrukturen sind wichtig, weil sie die Koalitions-, Macht- und Beziehungsstrukturen zwischen den politischen Parteien, Verbänden, dem Bund und den Kantonen beschreiben. Durch ihre Untersuchung kann Licht in die „black box“ zwischen Input und Output des politischen Entscheidungsprozesses gebracht werden.

Erstens sollten die verschiedenen Entscheidungsstrukturen beschrieben und durch eine Typologie charakterisiert werden. Damit zeige ich auf, welche verschiedenen Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik existieren. Durch diese Beschreibung können die Erkenntnisse aus der Studie von Kriesi (1980) aktualisiert werden. Diese bleibt eine wichtige Basis für Urteile über die Schweizer Politik, die auf Daten aus den 1970er Jahren basierenden Resultate sind aber je länger je mehr dem Verdacht ausgesetzt, die Realität in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht mehr vollständig zu repräsentieren. Ausserdem legt diese Arbeit – im Gegensatz zu Kriesi (1980) – einen starken Fokus auf die Unterschiede zwischen verschiedenen Entscheidungsstrukturen in verschiedenen Politikbereichen. Eine Analyse des politischen Systems auf der Makro-Ebene ist zu grob, um wichtigen Unterschieden zwischen Politikbereichen bezüglich der jeweiligen Entscheidungsstrukturen gerecht zu werden und somit ein adäquates Bild des politischen Systems zeichnen zu können.

Zweitens ist wenig bekannt darüber, unter welchen Bedingungen politische Entscheidungsstrukturen entstehen. Diese Kenntnis ist aber nicht nur für die Beurteilung des

politischen Systems wichtig, sondern kann auch Hinweise darauf geben, wie allenfalls „bessere“ Entscheidungsstrukturen geschaffen werden können. Es ist dabei anzunehmen, dass nicht einzelne, sondern mehrere verschiedene Bedingungen in gemeinsamer Interaktion für bestimmte Entscheidungsstrukturen verantwortlich sind. Diese Arbeit hat die vier Bedingungen des Föderalismus, der Europäisierung, des Politiktyps und der vorparlamentarischen Phase in die Analyse einbezogen. Ausserdem wendet sie die methodologischen Mittel an, welche es erlauben, komplexe Kausalität zu untersuchen. Damit konnte ich aufzeigen, wie verschiedene Kombinationen von Bedingungen bestimmte Entscheidungsstrukturen provozieren. Zusätzlich haben verschiedene Entscheidungsstrukturen unterschiedliche Auswirkungen bezüglich der Akzeptanz und Stabilität der gefundenen Lösung. Diese Auswirkungen wurden in dieser Arbeit nicht systematisch untersucht, sondern ich werde ausschliesslich in den Schlussfolgerungen kurz darüber spekulieren.

Damit nimmt das Konzept des Politiknetzwerkes beziehungsweise der Entscheidungsstruktur im Forschungsdesign dieser Arbeit sämtliche drei von Thatcher (1998: 410) vorgeschlagenen möglichen Rollen an. Erstens geht es um die Beschreibung Entscheidungsstrukturen durch Typologien. Zweitens soll versucht werden, zu verstehen, wie sich externe Bedingungen auf die Entscheidungsstrukturen auswirken. Und drittens sollen die Auswirkungen der Entscheidungsstrukturen auf die Resultate von Politikprozessen untersucht werden.

7.2.2 Empirisches Vorgehen

Untersucht wurden die Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts anhand der 11 wichtigsten Entscheidungsprozesse zwischen 2001 und 2006. Die Wichtigkeit dieser Entscheidungsprozesse macht das Verständnis der entsprechenden Entscheidungsstrukturen und der daraus hervorgegangenen Lösungen besonders relevant. Die Fälle sind aber nicht nur die wichtigsten, sondern sie decken auch die verschiedenen möglichen Politikbereiche ziemlich komplett ab. Die 11 Fälle wurden aufgrund einer ausführlichen Expertenbefragung identifiziert und mithilfe von wichtigen Dokumenten und Expertenkonsultationen rekonstruiert. Danach wurden mit individuellen Repräsentanten der wichtigsten Akteure beinahe 250 Interviews durchgeführt. Aus diesen Interviews verfüge ich über qualitativ gute und äusserst detaillierte Daten und Informationen zur Beschreibung der 11 Entscheidungsprozesse. Für die Analyse der Entscheidungsstrukturen habe ich zwei verschiedene Methoden kombiniert. In einem ersten Schritt der Arbeit stütze ich mich auf

Indikatoren der Sozialen Netzwerkanalyse (SNA), um die 11 verschiedenen Entscheidungsstrukturen zu beschreiben. SNA hat sich in der entsprechenden Literatur als nützliches Werkzeug zur Beschreibung von Entscheidungsstrukturen und verwandten Konzepten etabliert und verschiedene SNA-Techniken waren mir dementsprechend behilflich, um die in Politiknetzwerken enthaltenen Informationen auf die entscheidenden Elemente zu reduzieren. In einem zweiten Schritt der Arbeit habe ich die 11 Entscheidungsstrukturen mithilfe einer Qualitativ Komparativen Analyse (QCA) verglichen und so Kombinationen an Bedingungen, welche zu gewissen Entscheidungsstrukturen führen, identifiziert. QCA ist eine Methode, welche explizit mit kausaler Komplexität rechnet und sich somit für den Vergleich von komplexen Phänomenen wie Entscheidungsstrukturen besonders eignet. Die beiden Methoden ergänzen sich gegenseitig. SNA stellt ein quantitativ-formales Werkzeug zur systematischen und möglichst genauen Fallbeschreibung dar, welche für eine QCA vorausgesetzt wird. QCA wiederum erlaubt es, die Beschreibung der Entscheidungsstrukturen durch SNA um ein kausales Element zu bereichern.

7.3 Die wichtigsten Erkenntnisse und Beiträge zur Literatur

7.3.1 Netzwerkkonzept und Typologie der Entscheidungsstrukturen

Das Konzept des Politiknetzwerkes ist die Basis für die Analyse von Entscheidungsstrukturen. Ich habe argumentiert, dass das Konzept des Politiknetzwerkes dann am wertvollsten ist, wenn es nicht als bestimmte Regierungs- oder Interessensvermittlungsform, sondern als neutraler Oberbegriff verstanden wird. Ein Politiknetzwerk kann dann verschiedene Formen annehmen (van Waarden 1992, Kriesi 1994, Sciarini 1995, 1996, Kriesi *et al.* 2006a, Kriesi 2007). Diese verschiedenen Formen von Politiknetzwerken sind die Entscheidungsstrukturen. Eine Entscheidungsstruktur ist als „Landkarte“ des gesamten Entscheidungsprozesses zu verstehen, welche eine synthetische Übersicht über die beteiligten Akteure, deren Positionen und Beziehungen liefert (Dowding 1995: 157, Knoke *et al.* 1996: 10, Kriesi 2007: 287). Während sich politikwissenschaftliche Analysen häufig auf einen Akteurstyp wie Regierungen, Parteien, Interessengruppen oder soziale Bewegungen beschränken, werden durch das Konzept der Entscheidungsstrukturen sämtliche Akteurstypen, welche die politische Entscheidungsfindung prägen können, gemeinsam untersucht.

Politische Entscheidungsstrukturen und verwandte Konzepte wurden in der Literatur häufig mithilfe von Typologien beschrieben. In der Literatur findet sich jedoch eine grosse Anzahl

verschiedener Typologien von Entscheidungsstrukturen (van Waarden 1992, Börzel 1998, Thatcher 1998, Howlett 2002, Adam und Kriesi 2007: 133). Ausgehend von der erst kürzlich vorgeschlagenen Typologie von Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) habe ich diskutiert, welche theoretischen, praktischen und logischen Kriterien an die Dimensionen einer Typologie von Entscheidungsstrukturen gestellt werden müssen und habe die Typologie dementsprechend angepasst. Die wichtigsten Veränderungen oder Klärungen sind folgende. Erstens habe ich argumentiert, dass Typologien von Entscheidungsstrukturen nur auf konstitutiven Dimensionen, nicht aber auf verschiedenen Akteurstypen aufgebaut sein dürfen, weil sie sonst der Grundidee des Politiknetzwerkes nicht gerecht werden. Zweites müssen aus theoretischen und praktischen Gründen Koalitionen und nicht einzelne Akteure die Grundeinheiten für die Beschreibung der Entscheidungsstrukturen sein. Drittens habe ich die Typologie von Kriesi *et al.* (2006a, Adam und Kriesi 2007) insofern vereinfacht, als dass ich auf die Kategorie der Verhandlung, welche in der Realität schwierig zu beobachten sein dürfte, verzichte. Damit arbeite ich mit einer einfachen Typologie von vier Idealtypen, welche aus den Dimensionen der Machtverteilung und der Koalitionsbeziehungen zusammengesetzt ist. Bei der Dimension der Machtverteilung geht es darum festzustellen, ob eine dominante Koalition existiert oder ob die Macht zwischen mehreren Koalitionen verteilt ist. Bei der Dimension der Koalitionsbeziehungen geht es um den Konflikt und die Zusammenarbeit zwischen den Koalitionen. Diese Typologie ist so allgemein gehalten, dass sie gut in verschiedenen Kontexten zur Beschreibung von Entscheidungsstrukturen verwendet werden kann.

7.3.2 Beschreibung und Typologisierung der Entscheidungsstrukturen

Jeder Idealtyp in der Typologie der Entscheidungsstrukturen ist durch mindestens einen der 11 untersuchten Fälle abgedeckt. Die Fälle verteilen sich aber nicht gleichmässig in der Typologie der Entscheidungsstrukturen. Eine klare Mehrheit, nämlich 8 von 11 Fällen, gehören zu den beiden Idealtypen der Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition, das heisst den Entscheidungsstrukturen der Dominanz und des Konsenses. Nur drei Fälle kennen eine Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht zwischen den Koalitionen, diese gehören zu den Idealtypen der Konkurrenz und des Kompromisses. Die Verteilung der Fälle auf der Dimension der Koalitionsbeziehungen fällt nur ein wenig gleichmässiger aus. Sieben Fällen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen stehen vier Fälle mit konsensuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen gegenüber.

Offenbar gelingt es den Akteuren also in vielen Fällen – und sogar im Rahmen der wichtigsten Entscheidungsprozesse – während dem Entscheidungsprozess eine dominante Koalition zu bilden, welche sich auf eine bestimmte Lösung einigt und diese durchsetzen kann. Die Fähigkeit, in so vielen Fällen eine dominante Koalition zu bilden, ist ein starker Hinweis auf die grosse Integrationskapazität des politischen Systems der Schweiz. Fünf der 8 Entscheidungsstrukturen mit einer dominanten Koalition gehören zum Idealtyp der Dominanz, bei welchem eine dominante Koalition mit Minderheitskoalitionen konfliktuelle Beziehungen hat. Zu dieser Kategorie gehören die Fälle der Personenfreizügigkeit, des Abkommens zu Schengen/Dublin, des Ausländergesetzes, des Entlastungsprogramms und des NFA. Eine Entscheidungsstruktur der Dominanz scheint sich demnach vor allem bei ausländer-, europa- und finanzpolitischen Fragen zu bilden. Die drei anderen Fälle gehören zum Idealtyp des Konsenses, in welchem zwischen einer dominanten Koalition und allfälligen Minderheitskoalitionen konsensuelle Beziehungen herrschen. Es handelt sich dabei um den Infrastrukturfonds, das Zinsbesteuerungsabkommen und die Bildungsreform. Obwohl also in der Mehrheit der 11 wichtigsten Entscheidungsprozesse eine dominante Koalition gebildet werden kann, gelingt es in weniger als der Hälfte dieser Fälle, zwischen der dominanten Koalition und den Minderheitskoalitionen konsensuelle Beziehungen aufzubauen und so für allgemein akzeptierte Lösungen zu sorgen. Die konsensuellen Beziehungen in den drei Fällen des Konsenses zeigen, dass in der Schweizer Politik teilweise auch weit über die minimal notwendige Mehrheit hinaus versucht wird, weitere Akteure für konsensuelle Lösungen zu gewinnen. Dabei spielt die Institution des Referendums, mit welcher im Entscheidungsprozess unterlegene Akteure eine Vorlage zu Fall bringen können, mit Sicherheit eine gewisse Rolle. Andererseits hat in den Entscheidungsstrukturen der Dominanz die dominante Koalition auf einen starken Einbezug kritischer Akteure verzichtet, ist das Risiko einer Referendumsabstimmung eingegangen – und hat diese an der Urne dann auch jeweils für sich entscheiden können.

Nur bei drei der 11 Fälle ist die Macht zwischen den Koalitionen verteilt. Es existieren also durchaus Situationen, in denen das Bilden einer dominanten Koalition nicht möglich ist, weil keine Seite weitere Kompromisse eingehen will. Dies war einerseits bei den Geschäften der 11. AHV-Revision und des Kernenergiegesetzes der Fall, welche aufgrund der konfliktuellen Koalitionsbeziehungen zum Idealtyp der Entscheidungsstrukturen der Konkurrenz gehören. In diesen Fällen gelang es den Akteuren auf der linken Seite des politischen Spektrums jeweils, im Rahmen einer ähnlich starken Koalition wie jener der Befürworter des Geschäftes dieses zu gefährden – und es im Falle der 11. AHV-Revision gar zu Fall zu bringen. Bei diesen

Geschäften fällt auch auf, dass die jeweils federführenden Akteure des Bundes nicht zur Koalition der Befürworter gehörten, sondern eine eigene Koalition bilden. Andererseits ist das Fernmeldegesetz eine Entscheidungsstruktur des Kompromisses, wo die etwa gleich starken Koalitionen konsensuelle Beziehungen pflegen. In diesem Fall bestehen zwar grundsätzlich verschiedene Koalitionen, welche sich nicht in einer dominanten Koalition auf eine einvernehmliche Lösung einigen können. Nichtsdestotrotz pflegen die Koalitionen konsensuelle Beziehungen und ermöglichen so immerhin Verhandlungen über einen Kompromiss, mit welchem sich alle Seiten mehr oder weniger abfinden können.

Aufgrund dieser Beschreibung und Einteilung der Fälle in die Typologie der Entscheidungsstrukturen kann folgendes geschlossen werden. Erstens scheint die Konzentration auf *verschiedene* Entscheidungsstrukturen als durchaus berechtigt. Aufgrund der beobachteten Unterschiede wäre es irreführend und viel zu grob, für das gesamte politische System der Schweiz eine einzige Entscheidungsstruktur zu zeichnen. Im politischen System der Schweiz, wo keine feste Einteilung in Regierungs- und Oppositionskoalition besteht, sind diese Unterschiede zwischen verschiedenen Entscheidungsstrukturen speziell wichtig (siehe die Analyse der Koalitionen im Parlament, Schwarz und Linder 2007). Zweitens zeigt die Tatsache, dass die Akteure in 8 von 11 Fällen eine dominante Koalition formen konnten, dass das politische System der Schweiz noch immer über eine grosse Integrationskapazität verfügt. Die Institution des Referendums dürfte diesbezüglich eine entscheidende Rolle spielen, indem zur Verhinderung einer Volksabstimmung möglichst viele wichtige Akteure in die Lösungsfindung einbezogen werden müssen. Drittens kam es in 7 von 11 Fällen zu konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen. Angesichts der Tatsache, dass die Schweiz oft als Paradebeispiel einer Konsensdemokratie beschrieben wird, vermag dies zu erstaunen. Obwohl rein theoretisch gesehen konfliktuelle Beziehungen zwischen Koalitionen nicht unerwartet sind, so dürfte dies doch ein starker Hinweis auf die verstärkte Konfliktualität in der Schweizer Politik sein.

7.3.3 Ein Blick hinter die Kulissen der Koalitionen - wer regiert?

Aus weiter oben ausgeführten theoretischen Gründen sind die Koalitionen die Grundeinheiten für die Analyse der Entscheidungsstrukturen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass keine interessanten Erkenntnisse gewonnen werden können, wenn die Zusammensetzung der Koalitionen in den 11 Fällen genauer betrachtet wird. Einerseits können durch die Analyse der Zusammensetzung der Koalitionen in verschiedenen Politikbereichen Erkenntnisse über

die Wichtigkeit von verschiedenen Konfliktlinien gewonnen werden. Andererseits können jene Akteure identifiziert werden, welche in der Schweizer Politik insofern einflussreich sind, als dass sie sich in vielen Politikbereichen im Rahmen einer dominanten Koalition durchsetzen können.

Traditionellerweise sah sich in der Schweizer Politik die Linke einer übermächtigen bürgerlichen Koalition gegenüber, was die klassische sozioökonomische Konfliktlinie repräsentierte (Kriesi 1980). Nun handelt es sich bei der dominanten Koalition in dieser Analyse aber nur in einer Minderheit der Fälle um dieses klassische Bild einer bürgerlichen Koalition. Häufiger, nämlich in 5 von 8 Fällen mit dominanter Koalition, ist es die SVP, welche einer Koalition der Mitteparteien und der Linken gegenübersteht. Damit zeigt sich klar, dass nicht mehr nur die SP eine Politik der „fallweisen Opposition“ (Linder und Schwarz 2008) betreibt, sondern dass dies vermehrt auch für die SVP eine Strategie darstellt. Der Öffnungskonflikt zwischen Befürwortern und Gegnern der Öffnung gegenüber Europa zeigt sich also nicht nur in der Analyse von Medienberichten (z.B. Kriesi *et al.* 2006b, 2008) oder von Parlamentsabstimmungen (Linder und Schwarz 2008), sondern auch in den 11 wichtigsten Entscheidungsprozessen, welche durch Interviews rekonstruiert wurden. Die SVP als wichtigster öffnungskritischer Akteur steht natürlich vor allem in den öffnungspolitischen Vorlagen der bilateralen Verträge abseits, zusätzlich war diese Konstellation aber auch im Bereich der Verkehrsinfrastrukturpolitik und der Bildungspolitik zu beobachten. Dies entspricht Analysen von sämtlichen Abstimmungen im Nationalrat zwischen 1996 und 2005, bei welchen eine Mitte-Links-Koalition am deutlichsten in den Bereichen der Internationalen Beziehungen und der Bildungspolitik beobachtet wurde (Linder und Schwarz 2008). Nun ist aber bemerkenswert, dass die Beziehungen der SVP mit der dominanten Koalition nur in zwei dieser 5 Fälle – den bilateralen Verträgen zur Personenfreizügigkeit und zu Schengen/Dublin – konfliktuell waren. Bei den übrigen drei Fällen handelt es sich um eine idealtypische Entscheidungsstruktur des Konsenses, in welcher zwischen den Koalitionen ein konsensueller Interaktionstyp herrscht. Die SVP scheint also ausserhalb ihren Kernthemen der europäischen Integration und Migration, wo sie sich dezidiert gegen die Mehrheit stellt, eine etwas ambivalente Rolle zu spielen. Sie lässt sich zwar nicht in die projekttragende Koalition einbinden, opponiert aber nur halbherzig und hat eher konsensuelle Beziehungen zur dominanten Koalition. Möglicherweise handelt es sich dabei nicht zuletzt um eine Strategie, um gegenüber der Öffentlichkeit aus wahlkampftechnischen Gründen eine Oppositionsposition zu vertreten, obwohl man mit der Lösung der dominanten Koalition gar nicht unzufrieden ist.

Handelt es sich hingegen um das klassische Bild einer dominanten bürgerlichen Koalition, welche sich gegenüber einer linken Minderheitskoalition durchsetzen kann, so herrschen in allen drei Fällen konfliktuelle Koalitionsbeziehungen. Sämtliche dieser Geschäfte – das Ausländergesetz, das Entlastungsprogramm und der NFA – gehören zum Idealtyp der Dominanz. Daneben besetzt die Linke auch in den drei Fällen von Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht eine eigene Koalition. In den Fällen der AHV-Revision und des Kernenergiegesetzes – den Beispielen der Entscheidungsstruktur der Konkurrenz – steht sie dabei dem geeinten bürgerlichen Lager mit konfliktuellen Beziehungen gegenüber. Der Fall des Fernmeldegesetzes ist insofern speziell, als dass sowohl die SVP als auch die linke Seite eigene Koalitionen besetzen.

Das Bild einer geeinten bürgerlichen Koalition, welche einer linken Koalition gegenübersteht, ergibt sich also nur in 5 der 11 wichtigsten Entscheidungsprozesse. Betrachtet man zum Vergleich sämtliche Nationalratsabstimmungen, so wird ersichtlich, dass es ebenfalls in nur noch etwa 40% der Fälle zu einer solchen Konstellation kommt (Linder und Schwarz 2008: 5). Hingegen kommt die Konstellation des Öffnungskonfliktes, bei welchem die SVP einer Mitte-Links-Koalition gegenübersteht bei der Gesamtheit der Abstimmungen im Nationalrat nur in knapp mehr als 10% der Fälle vor (Linder und Schwarz 2008). Der Öffnungskonflikt scheint also in den 11 hier untersuchten Fällen gegenüber allen Geschäften überrepräsentiert zu sein. Die Tatsache, dass dieser Konflikt aber bei den wichtigsten Geschäften besonders häufig vorkommt, weist auf seine Wichtigkeit – unabhängig von der Häufigkeit seines Auftretens – hin.

Die Parteienkonstellation – und allgemeiner die Konstellation der Akteure in den Koalitionen der Entscheidungsstrukturen – ist entsprechend dieser Befunde neuerdings als dreiteilig, bestehend aus einer konservativen Rechten, einer bürgerlichen Mitte und einer links-grünen Koalition, zu beschreiben. Dabei kann zumindest in den wichtigsten Entscheidungsprozessen keine eindeutige Tendenz herausgelesen werden, ob eher die Mitte-Rechts- oder die Mitte-Links-Koalition erfolgreicher ist.¹

Die Tatsache, dass die Minderheitskoalition nicht immer dieselbe ist, impliziert auch, dass sich die dominante Koalition nicht immer aus denselben Akteuren zusammensetzt. Die federführenden Bundestellen, die Mitteparteien CVP und FDP und die Economiesuisse als

¹ Die Untersuchung der 11 Entscheidungsstrukturen liefert keinen Hinweis darauf, dass sich die Parteienkonstellation in der Schweizer Politik in die Richtung eines neuen bipolaren Systems bewegt, bei der eine Mitte-Rechts-Koalition aus FDP und SVP einer Mitte-Links-Koalition aus CVP und SP gegenübersteht. Dieses Bild ist auch bei allen Parlamentsabstimmungen eher selten (Linder und Schwarz 2008). Auch eine „unheilige“ Allianz zwischen SVP und SP kommt bei meinen Fällen nicht vor.

wichtigster Wirtschaftsverband befinden sich beinahe in allen Fällen mit dominanter Koalition auf der Seite, welche sich durchsetzen konnte.² Die wichtigsten Vertreter des politischen „Kerns“ (Kriesi 1980) sind also seit den 1970er Jahren dieselben geblieben. Die beiden Mitteparteien CVP und FDP sind somit in politischen Entscheidungsprozessen klar erfolgreicher als die SVP oder die SP, weil sie sich beinahe immer in jener Koalition befinden, die sich durchsetzen kann, nie jedoch in der Minderheitskoalition. Die SVP und die SP sind zwar aufgrund ihrer Wählerstärke grösser, gehören aber längst nicht immer zur dominanten Koalition. Dieser Befund bestätigt sich auch, wenn man sämtliche Parlamentsabstimmungen betrachtet (Linder und Schwarz 2008: 5). Die Mitteparteien – und genereller die Akteure im Kern – suchen je nach Geschäft zusammen mit anderen Partnern nach Mehrheiten. Dabei handelt es sich in „normalen“ innenpolitischen Vorlagen, beispielsweise bei den Bundesfinanzen oder bei Ausländerfragen um die SVP. In europapolitischen Vorlagen oder bei Fragen der Bildungspolitik hingegen wird die politische Linke mit in die dominante Koalition einbezogen, in föderalistischen Vorlagen handelt es sich logischerweise um die Kantone.

Nun ist Erfolg in Entscheidungsprozessen aber nicht automatisch gleichzustellen mit allgemeinem politischem Einfluss. Einerseits sind die Akteure in der politischen Mitte auf die Unterstützung weiterer Akteure angewiesen, wenn sie eine breit akzeptierte und stabile Lösung anstreben. Für sichere Mehrheiten müssen sie entweder die SVP auf der rechten Seite oder die SP und die Grünen auf der linken Seite in die Lösung einbeziehen. Es kann angenommen werden, dass sie teilweise oder sogar stark auf deren Forderungen eingehen müssen, was diesen fallweisen Koalitionspartnern natürlich Einfluss verleiht. Das klarste Beispiel dafür ist der Fall der Personenfreizügigkeit, wo sich die Befürworter des Geschäfts die Unterstützung der Linken durch die Verstärkung der flankierenden Massnahmen „erkaufen“ mussten. Diese situative Suche nach Mehrheiten verleiht den für das Bilden einer dominanten Koalition entscheidenden Akteuren einen beträchtlichen Einfluss. Daneben kann politischer Einfluss auch gewonnen werden, wenn es ein Akteur begreift, die Themen auf der politischen Agenda zu bestimmen. Insbesondere die SVP versteht es, als „Agenda-Setter“ aufzutreten. Dies dürfte die Tatsache erklären, dass diese Partei in neuerer Zeit als einflussreichster politischer Akteur in der Schweiz betrachtet wird (Fischer *et al.* 2009).

Die Beobachtung der Zusammensetzung der Koalitionen zeigt einerseits die verstärkte Wichtigkeit der ökonomisch-politischen Konfliktlinie. Andererseits weist sie stark darauf hin,

² Nur beim Zinsbesteuerungsabkommen können die beiden Mitteparteien nicht zur dominanten Koalition gezählt werden, bei der Bildungsreform fehlt die CVP. Die Economiesuisse wiederum gehört in den Fällen des Ausländergesetzes und des Infrastrukturfonds zu den koalitionslosen Akteuren.

dass das Parteiensystem in der Schweizer Politik neuerdings als dreiteilig beschrieben werden muss, in welchem die politische Mitte sich je nach Themenbereich die Unterstützung der links-grünen oder der rechts-konservativen Seite sichert, um eine Mehrheit für ein Geschäft zu erreichen (Linder und Schwarz 2008). Die Tatsache, dass es nicht mehr hauptsächlich nur eine Koalitionsstruktur gibt, welche die klassische Konfliktlinie zwischen einer bürgerlichen und einer linken Koalition repräsentiert, ist ausserdem eine Bestätigung mehr für die Strategie, durch die Konzentration auf die Meso-Ebene explizit die Unterschiede zwischen Politikbereichen zu untersuchen.

7.3.4 Erklärung der Entscheidungsstrukturen

Ist die Diversität der Entscheidungsstrukturen erst einmal festgestellt, so stellt sich quasi automatisch die Frage nach den Gründen für diese Diversität. Ich habe angenommen, dass es im politischen System der Schweiz verschiedene Bedingungen gibt, welche in verschiedenen Kombinationen zu verschiedenen Entscheidungsstrukturen führen. Dabei handelt es sich um die Bedingungen des Föderalismus, der Europäisierung, des Politiktyps und der vorparlamentarischen Phase. Dadurch habe ich eine möglichst breite Palette an wichtigen Bedingungen in die Analyse einbezogen. Ausserdem habe ich nur Bedingungen berücksichtigt, von denen Auswirkungen auf beide Dimensionen der Entscheidungsstrukturen erwartet werden können. Da die beiden Dimensionen von Entscheidungsstrukturen einzeln analysiert werden, es sich bei den Entscheidungsstrukturen aber um ein einziges Konzept handelt, war dies wichtig, um den internen Zusammenhalt der Analyse sicherzustellen.

Die bestehende Literatur hat häufig nur den Einfluss einer einzelnen dieser Bedingungen auf die Entscheidungsstrukturen oder auf Dimensionen davon untersucht. Gleichzeitig wird aber häufig postuliert, dass diese Bedingungen im Zusammenhang mit anderen Bedingungen untersucht werden müssen, um adäquate Schlussfolgerungen über deren Auswirkungen ziehen zu können. Beispielsweise wurde darauf hingewiesen, dass die Effekte der Europäisierung vom Politikbereich abhängen (Knill und Lehmkuhl 2002: 255f., Radaelli 2003: 27, Schmidt 2006: 671ff.), oder dass die Auswirkungen des Föderalismus je nach vorgesehenem Politiktyp stärker oder schwächer sind (Braun 2000: 5, 11). Es handelt sich bei dieser Arbeit meiner Kenntnis nach um einen der ersten Versuche, politische Entscheidungsstrukturen systematisch durch die Kombination verschiedener Bedingungen zu erklären.

Für die Dimension der Machtverteilung konnte ich mithilfe der vier Bedingungen eine gute Erklärung finden. Bezüglich der beiden Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition, jenen der Dominanz und des Konsenses, wurde ersichtlich, dass besonders die Europäisierung und die Offenheit der vorparlamentarischen Phase wichtige Auswirkungen haben. Beides sind alleine hinreichende Bedingungen für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit einer dominanten Koalition. Anhand der Fallbesprechungen konnte ich zeigen, wie diese beiden Bedingungen in den einzelnen Fällen funktioniert haben. Für das sichere Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht ist hingegen die Kombination von vier spezifischen Ausprägungen der Bedingungen nötig. Auch eine Entscheidungsstruktur mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen – jene des Kompromisses oder der hierarchischen Kompromisses – ist nur durch eine sehr spezifische Kombination von Bedingungen zu erreichen. Konfliktuelle Entscheidungsstrukturen wie jene der Konkurrenz oder der Dominanz hingegen sind einfacher – nämlich durch die Kombination von innenpolitischen Geschäften mit entweder dem nicht föderalistischen oder dem redistributiven oder regulativen Charakter der Massnahme – zu erreichen. Unter der Berücksichtigung der vier untersuchten Bedingungen sind Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht und solche mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen schwieriger zu erreichen als die jeweils gegenteiligen Ausprägungen der Dimensionen. Nun hat sich herausgestellt, dass ersteres vor allem einer offenen vorparlamentarischen Phase und der Europäisierung zuzuschreiben ist. Diese beiden Bedingungen sind für die noch immer grosse Integrationskapazität in der Schweizer Politik verantwortlich, auch wenn die Integration im Rahmen der Europäisierung eine sehr informelle und selektive ist. Für zweiteres, die vielen konfliktuellen Koalitionsbeziehungen, ist vor allem der regulative oder redistributive Politiktyp verantwortlich zu machen. Dass es aber in sämtlichen diesen Geschäften – und zusätzlich im Rahmen des „konstitutiven“ Entlastungsprogramms – zu konfliktuellen Koalitionsbeziehungen kam, ist ein starker Hinweis auf die grundsätzlich verstärkte Konfliktualität in der Schweizer Politik.

Durch die vier Bedingungen nicht erklären lässt sich der Idealtyp, welcher beide schwierig zu erreichenden Ausprägungen, nämlich konsensuelle Beziehungen zwischen etwa gleich starken Koalitionen, vereint. Auch konnte ich die Koalitionsbeziehungen in europäisierten Geschäften nicht erklären. Dafür müssten allenfalls zusätzliche Bedingungen diskutiert werden. Ich habe darauf verwiesen, dass allenfalls die Unterscheidung zwischen technischen und politischen Problemen eine solche zusätzliche Bedingung wäre. Technisch komplexe Geschäfte werden innerhalb eines kleinen Netzwerkes von Spezialisten aus Wissenschaft und Verwaltung sowie Vertretern des betroffenen Bereiches behandelt (Hänggli 2011, Hoppe 2011: 168). Im

Gegensatz zu den Spezialisten haben Generalisten wie Parlamentarier Mühe, sich mit der ganzen Komplexität eines solchen Problems zu beschäftigen. Auch hat die breite Öffentlichkeit Mühe, die entsprechenden Probleme zu verstehen (Hisschemöller und Hoppe 1995: 42). Aufgrund dieser kurzen Argumentation wäre anzunehmen, dass technische Geschäfte eher zu konsensuellen Koalitionsbeziehungen führen. Damit könnte beispielsweise der Unterschied zwischen dem technisch sehr komplexen Fernmeldegesetz – einem Fall von Kompromiss – und den Fällen der AHV-Revision und des Kernenergiegesetzes, welches Entscheidungsstrukturen der Dominanz sind, erklärt werden. Auch handelt es sich beim Konsens des Zinsbesteuerungsabkommen im Gegensatz zu den Abkommen zur Personenfreizügigkeit und zu Schengen/Dublin – Fällen von Dominanz – um ein technisch komplexes Geschäft. Nun muss aber eine Bedingung, wenn sie in systematische Erklärungsversuche einbezogen werden soll, gewisse Kriterien erfüllen. So sollte sie beispielsweise auf beide Dimensionen der Entscheidungsstruktur einen Einfluss haben und sie darf nicht nur Einzelfälle erklären, sondern muss potentiell eine generelle Erklärung liefern können. Ausserdem ergibt sich bei der hier beschriebenen Bedingung ein Kausalitätsproblem, weil die Akteure in der Entscheidungsstruktur ein Problem als technisch komplex oder aber als einfach und auf Grundwerte reduziert „framen“ können (Hänggli und Kriesi 2010, Hänggli 2011).

Generell hat die vergleichende Analyse aufgezeigt, dass sämtliche in diese Arbeit einbezogenen Bedingungen für die Erklärung von Entscheidungsstrukturen eine Rolle spielen. Der Mehrwert meiner Studie bezüglich dieser Bedingungen ist jener, aufzuzeigen, dass kaum eine der Bedingungen eine alleinige Auswirkung auf die Entscheidungsstrukturen hat, sondern dass nur unter Berücksichtigung mehrerer Bedingungen und derer möglichen Interaktionen die Entscheidungsstrukturen gut erklärt werden können.

7.3.5 Erkenntnisgewinn bezüglich der theoretischen Bedingungen

Neben der rückwärtsgerichteten Erklärung von Entscheidungsstrukturen bringt diese Arbeit auch einen Erkenntnisgewinn über die Bedingungen. Es können diesbezüglich allfällige theoretische Argumente verfeinert werden, indem der Effekt einer Bedingung abhängig von verschiedenen Kontexten studiert oder aber eine Theorie mit eventuell bis anhin nicht berücksichtigten Elementen verfeinert wird (Bennett und Elman 2006: 260-63, siehe auch Mahoney 2007b).

Die Bedingung des Föderalismus hat nie eine von anderen Bedingungen unabhängige Auswirkung auf die Entscheidungsstrukturen, sondern ist in ihrer Absenz oder Präsenz immer Teil eines Kontextes, welcher das Entstehen gewisser Entscheidungsstrukturen erlaubt. Die Bedingung könnte allenfalls alleine hinreichend für das Entstehen von Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition sein, nur scheint die offene vorparlamentarische Phase, welche in sämtlichen föderalistischen Entscheidungsprozessen vorkommt, diesbezüglich die bessere und allgemeinere Erklärung zu sein. Brauns (2000: 5, 11) Vermutung, dass die Auswirkungen des Föderalismus vom Politiktyp abhängen, ist insofern zu bestätigen, als dass für das Entstehen konsensueller Koalitionsbeziehungen ein Geschäft sowohl föderalistisch als auch konstitutiv oder distributiv sein muss. Kombiniert sich ein föderalistisches Geschäft wie beim NFA mit einem redistributiven Politiktyp, so kommt es hingegen zu konfliktuellen Koalitionsbeziehungen.

Die Bedingung der Europäisierung ist unabhängig von anderen Bedingungen hinreichend für das Entstehen einer Entscheidungsstruktur mit dominanter Koalition. Durch den Schutzmechanismus des Zusammenraufens (Katzenstein 1984, 1985) und/oder durch die informelle Öffnung der vorparlamentarischen Phase für die wichtigsten Akteure (Sciarini *et al.* 2004, Fischer 2005) kommt es in europäisierten Geschäften zu Entscheidungsstrukturen mit dominanter Koalition. Der Einfluss der Europäisierung auf die Dimension der Koalitionsbeziehungen ist demgegenüber weit weniger eindeutig. Sowohl in europäisierten als auch in innenpolitischen Geschäften kann es zu konsensuellen oder konfliktuellen Koalitionsbeziehungen kommen. Wie von verschiedenen Autoren (Knill und Lehmkuhl 2002: 255f., Radaelli 2003: 27, Schmidt 2006: 671ff.) vermutet, dürfte der Effekt der Euroäisierung diesbezüglich vom Politikbereich abhängen, wobei sich gewisse Bereiche für die Mobilisierung des Öffnungskonfliktes durch politische Akteure besser eignen als andere.

Der Politiktyp spielt für die Erklärung der Machtverteilung in Entscheidungsstrukturen kaum eine Rolle. Hingegen hat der Politiktyp einen eher wichtigen Einfluss auf die Koalitionsbeziehungen, da ein redistributiver oder regulativer Politiktyp in innenpolitischen Geschäften hinreichend ist, um konfliktuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen zu provozieren. Die Theorie der Politiktypen von Lowi (z.B. 1972) wurde in der Literatur fleissig kritisiert, zumindest ein Teil davon – die Frage nach der Direktheit der Zwangsausübung – scheint aber eine starke Erklärung für Koalitionsbeziehungen in Entscheidungsstrukturen liefern zu können. Allenfalls zu überdenken wäre bezüglich dieses Faktors – angesichts der allgemein angespannten Finanzsituationen westlicher Staaten – die Kategorisierung von Geschäften über das Staatsbudget als konstitutive Massnahmen.

Die vorparlamentarische Phase von Entscheidungsprozessen wird in der Schweizer Politik als besonders wichtig angesehen, weil sie der Integration der verschiedenen referendumsfähigen Akteure dienen soll (Neidhart 1970, Sciarini 2006). Sciarini (2006: 516) hinterfragt aufgrund seiner Forschungsergebnisse den Beitrag der vorparlamentarischen Prozeduren für die Lösung von Konflikten. Tatsächlich ist der Beitrag dieser Bedingung zur Lösung von Konflikten *zwischen* den Koalitionen auch aufgrund meiner Ergebnisse nur gering, hingegen erlaubt es eine offene vorparlamentarische Phase, eine dominante Koalition zu bilden – und so die Lösung des Konfliktes *zwischen* Koalitionen umgehen zu können. Ein Referendum wird also nicht durch einen Konsens zwischen den Koalitionen verhindert, sondern das Bilden einer dominanten Koalition ermöglicht, dass diese eine allfällige Referendumsabstimmung höchstwahrscheinlich für sich entscheiden kann. Diese starke und von anderen Bedingungen unabhängige Integrationswirkung der offenen vorparlamentarischen Phase ist beeindruckend. Die Akteure scheinen ihre Möglichkeiten in offenen vorparlamentarischen Phasen zum Austausch ihrer Meinungen und zur Annäherung ihrer Positionen durchaus nutzen zu können, auch wenn Minderheitskoalitionen, welche der dominanten Koalition mit konfliktuellen Beziehungen gegenüberstehen, nicht verhindert werden können.

7.3.6 Wie können „bessere“ Entscheidungsstrukturen geschaffen werden?

Schlussendlich ist die Analyse der Faktoren, welche die Entscheidungsstrukturen beeinflussen, nicht zuletzt wichtig, um zu erfahren, wie und unter welchen Umständen „bessere“ Entscheidungsstrukturen geschaffen werden können, welche zu einer möglichst breit akzeptierten, konsensuellen und somit stabilen Lösung führen (Scharpf 1997: 43). Von den vier untersuchten Bedingungen kann dabei höchstens die unmittelbare Bedingung der Offenheit der vorparlamentarischen Phase durch die Akteure direkt beeinflusst werden. Grundsätzlich kann aufgrund meiner Ergebnisse geschlossen werden, dass die vorparlamentarische Phase wenn möglich³ offen gestaltet werden soll, da dies zu einer Entscheidungsstruktur führt, welche breit akzeptierte und somit tendenziell stabile Lösungen hervorbringt. Dies ist vor allem deshalb der Fall, weil es im Rahmen einer offenen vorparlamentarischen Phase durch die Interaktionsmöglichkeiten der Akteure zu einem

³ Die federführenden staatlichen Akteure sind in der Gestaltung der vorparlamentarischen Phase nicht vollständig frei, sondern sind diesbezüglich gewissen Zwängen ausgeliefert. Beispielsweise müssen die parlamentarischen Kommissionen in gewissen Bereichen bereits in der vorparlamentarischen Phase angehört werden. Auch können externe Akteure neben der Vernehmlassung durch Motionen und Initiativen bereits in der vorparlamentarischen Phase Druck ausüben und so eine Öffnung des Prozesses erzwingen. In anderen Punkten aber ist die Verwaltung unabhängiger und kann die vorparlamentarische Phase flexibler gestalten.

Kompromiss kommen und eine dominante Koalition gebildet werden kann, welche diesen Kompromiss trägt. Auch führt eine offene vorparlamentarische Phase – im Zusammenspiel mit anderen Bedingungen – zu konsensuellen Koalitionsbeziehungen.

Die Tatsache, dass die Bedingung der vorparlamentarischen Phase teilweise vom strategischen Verhalten der Akteure abhängen kann, mag in der politischen Praxis von Vorteil sein. Bezüglich der theoretischen Erklärung der Entscheidungsstrukturen hingegen ist diese Tatsache insofern problematisch, als dass die Bedingung gegenüber den Entscheidungsstrukturen nicht als absolut exogen angesehen werden kann. Dies erschwert die Bestimmung der Kausalitätsrichtung, und es könnte vermutet werden, dass nicht die Offenheit der vorparlamentarischen Phase die Koalitionsbeziehungen beeinflusst, sondern dass die grundsätzliche Konfliktualität eines Geschäfts die Intensität der vorparlamentarischen Phase bestimmt (siehe Sciarini *et al.* 2002). Das bezüglich einer umgekehrten Kausalität plausibelste Argument wäre jenes, dass staatliche Akteure den Entscheidungsprozess immer dann offen gestalten, wenn eine Lösung schwierig zu erreichen ist, das heisst bei verteilter Macht oder konfliktuellen Koalitionsbeziehungen. Es scheint in dieser Richtung aber zumindest kein systematischer Zusammenhang zu bestehen. In keinem der drei Fälle mit verteilter Macht und nur in drei von sieben Fällen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen kam es zu einer offenen vorparlamentarischen Phase. Ausserdem ergibt sich aus den Fallbesprechungen in Kapitel 6 kein Hinweis auf eine solche Kausalitätsrichtung, vielmehr konnte ich vor allem für die Dimension der Machtverteilung zeigen, wie eine offene vorparlamentarische Phase in den einzelnen Fällen erlaubt hat, zu einer dominanten Koalition zu gelangen.

7.3.7 Auswirkungen von Entscheidungsstrukturen

Die Untersuchung von Entscheidungsstrukturen ist nicht zuletzt deswegen wichtig, weil verschiedene Entscheidungsstrukturen verschiedene Auswirkungen haben. Der Beitrag dieser Arbeit zu dieser Frage kann aufgrund der mangelnden Möglichkeit, die jeweils erarbeiteten substantiellen Lösungen vertieft und im Vergleich mit früheren Lösungen im entsprechenden Politikbereich zu studieren, nur beschränkt ausfallen. Nichtsdestotrotz soll hier kurz über mögliche Auswirkungen spekuliert werden.

Entscheidungsstrukturen der Dominanz führen zu einer breit akzeptierten Lösung, weil ein Grossteil der Akteure diese Lösung im Rahmen einer dominanten Koalition unterstützt. Diese Lösung wird aber von einer oder mehreren Minderheitskoalitionen klar abgelehnt, was sich in konfliktuellen Beziehungen zwischen den Koalitionen ausdrückt. Eine solche Konstellation

ist bei allen fünf Fällen, welche diesen Idealtyp der Entscheidungsstrukturen repräsentieren, ersichtlich. In allen Fällen hat sich die dominante Koalition ohne grosse Rücksicht auf die schwächere Koalition durchgesetzt, oder aber die Kompromissvorschläge wurden von der Minderheit ausgeschlagen. Höchstens im Falle des NFA und des Entlastungsprogrammes, welche beide nur knapp innerhalb der Menge der Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen anzusiedeln und daher nur beschränkt gute Beispiele für Entscheidungsstrukturen der Dominanz sind, wurden der Minderheitskoalition gewisse Zugeständnisse gemacht. Beim NFA sorgte sich die Linke wegen der Neuorganisation der Zuständigkeiten im Pflegebereich und erreichte immerhin den Einbau von Übergangsfristen. Im Falle des Entlastungsprogrammes konnte die Linke kleinen Teilerfolge wie das Nicht-Aussetzen des AHV-Mischindexes oder der Verzicht auf Sparmassnahmen beim Impulsprogramm für Kinderkrippen erringen. Sowohl in diesen beiden Fällen als auch in den anderen drei Geschäften lehnte die Minderheitskoalition die Lösung dennoch klar ab. Solche Lösungen dürften auf die Dauer relativ stabil sein, weil eine kleine Verschiebung der Präferenzen oder der Macht einzelner Akteure die dominante Koalition kaum gefährden kann. Für die Minderheitskoalition wird es demnach unmöglich sein, sich in einer nächsten Entscheidung zum selben Thema durchsetzen zu können. Es sind denn bis heute an diesen Geschäften auch keine grösseren Veränderungen vorgenommen worden. Lediglich die Personenfreizügigkeit wird von der SVP hin und wieder in Frage gestellt, worauf aber die Vertreter der dominanten Koalition diese sogleich mit Vehemenz verteidigen.

Wegen der verteilten Macht und den konfliktuellen Koalitionsbeziehungen sollten Entscheidungsstrukturen der Konkurrenz zu Lösungen führen, welche schlussendlich nur durch knappe Mehrheitsentscheidungen zu Stande kamen. Durch die konfliktuellen Beziehungen werden aber die Positionen der unterlegenen Koalition nicht berücksichtigt, weshalb die Lösung für diese Koalition(en) nicht akzeptabel ist. Die unterlegenen Koalitionen werden alles daran setzen, die knappe Entscheidung bei einer nächsten Gelegenheit zu ihren Gunsten ausgehen zu lassen. Dafür könnte schon eine kleine Veränderung der Präferenzen eines Akteures, der Machtverhältnisse oder der institutionellen Regeln ausreichen (Adam und Kriesi 2007: 145). Die Stabilität der Lösung ist somit gefährdet. Die Instabilität der Lösung ist im Falle der AHV offensichtlich, da das vom Parlament verabschiedete Gesetz in der nachfolgenden Volksabstimmung abgelehnt wurde. Während sich im politischen Entscheidungsprozess bis zum Parlament die bürgerliche Seite knapp durchgesetzt hatte, entschied die Linke das Referendum für sich. Ein zweiter Anlauf für eine 11. AHV-Revision scheiterte 2010 bereits im Parlament. Im Bereich der Kernenergie stand seit dem hier

behandelten Entscheidungsprozess bis jetzt kein Geschäft mehr auf dem Programm.⁴ Die Vorschläge der Kraftwerksbetreiber zur Ersetzung der alten Kernanlagen, welche seit einiger Zeit diskutiert wurden, hätten aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse mit Sicherheit wieder den alten Konflikt hervorgebracht (auch Linder 2009: 6). Nun hat sich mit dem Unfall von Fukushima im Jahr 2011 aber die Wahrnehmung dieses Politikbereiches in der Öffentlichkeit und bei vielen politischen Akteuren verändert. Falls es sich dabei um eine stabile Veränderung der Präferenzen handeln sollte, so dürften bei nächsten Entscheidungen im Bereich der Kernenergie eine andere Machtverteilung oder gar eine andere Entscheidungsstruktur auftauchen.

Eine Entscheidungsstruktur des Kompromisses sollte aufgrund der konsensuellen Koalitionsbeziehungen – wie der Name schon besagt – zu einem Kompromiss zwischen den verschiedenen Koalitionen führen. Es bestehen aber immer noch unterschiedliche, in etwa gleich starke Koalitionen, welche eigentlich verschiedene Präferenzen vertreten. Daher ist es wahrscheinlich, dass es zwar zu einem allgemein akzeptablen, sachpolitisch aber ungenügenden Kompromiss kommt. Die Lösung, welche im Rahmen des Entscheidungsprozesses zur Revision des Fernmeldegesetzes erarbeitet wurde, ist ein schönes Beispiel dafür. Es handelt sich bei der Lösung nur um eine unperfekte Liberalisierung, weil sie beispielsweise keine ex-Ante Regulierungsmöglichkeit für die ComCom vorsieht, nur die Kupferdrahtkabel liberalisiert und den Zugang zum Bitstrom auf vier Jahre beschränkt. Das Grundsatzproblem des Herstellens eines funktionierenden, konkurrentiellen Telekommunikationsmarktes wurde kaum gelöst. Man handelte einen für sämtliche Seiten mehr oder weniger akzeptierbaren Kompromiss aus, aber die verschiedenen Koalitionen dürften sich auch bei weiteren Entscheidungsprozessen in diesem Bereich – oder vor der Regulationsbehörde oder dem Bundesgericht – erneut gegenüberstehen. In solchen Fällen ist demnach sowohl für die politischen Akteure als auch die Beobachter die Umsetzung des Geschäfts besonders wichtig. Bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen – welche aber im dynamischen Bereich der Telekommunikation nicht unbedingt gegeben sind – dürfte die Kompromisslösung dennoch einen relativ stabilen Charakter haben.

Entscheidungsstrukturen des Konsenses führen zu Lösungen, welche auch über die dominante Koalition hinaus für die schwach abweichenden Koalitionen akzeptabel ausfallen. Besonders die Bildungsreform, welche das typischste Beispiel einer Entscheidungsstruktur der hierarchischen Kooperation darstellt, wurde von der schwach abweichenden SVP – welche in

⁴ Ein Volksentscheid zum möglichen Neubau von Atomkraftwerken ab 2012 (im spezifischen Fall Mühleberg 2) im Kanton Bern, welcher als mehr oder weniger repräsentativ für die ganze Schweiz angesehen werden kann, ging nur äusserst knapp zu Gunsten der Atombefürworter aus (51.2%).

den das Projekt erarbeitenden parlamentarischen Kommissionen stets vertreten war – nicht bekämpft. Dementsprechend folgte die Stimmbevölkerung dem Konsens der politischen Elite (Kriesi und Trechsel 2008: 121) und das Projekt wurde mit überwältigenden 86% Ja-Stimmen angenommen.

7.4 Generalisierbarkeit der Resultate

Bezüglich der soeben präsentierten wichtigsten Erkenntnisse soll nun geklärt werden, für welche Fälle diese eindeutig gültig sind. Neben dieser eindeutigen Gültigkeit ist es erlaubt und wünschenswert, über den weiteren Gültigkeitsbereich der Resultate zu spekulieren. Diese Arbeit untersucht nur die 11 wichtigsten Entscheidungsprozesse zwischen 2001 und 2006, womit die Resultate nur für diese Fälle eindeutig gültig sind. Es kann nicht von vornherein angenommen werden, dass die gefundenen Resultate auch ohne weiteres für die grosse Anzahl der weniger wichtigen Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik gelten. Es ist beispielsweise anzunehmen, dass in weniger wichtigen Geschäften ein regulativer oder redistributiver Politiktyp nicht so einfach zu konfliktuellen Koalitionsbeziehungen führt. Auch dürften nur in den wichtigsten europäisierten Geschäften überhaupt konfliktuelle Beziehungen zwischen den Koalitionen entstehen. Hingegen dürften die Auswirkungen der Europäisierung und der vorparlamentarischen Phase auf die Machtverteilung auch für weniger wichtige Geschäfte gelten – wobei es bei weniger wichtigen Geschäften sicher seltener zu einer offenen vorparlamentarischen Phase kommt, diese aber für das Entstehen einer dominanten Koalition aufgrund der schwächeren Wichtigkeit auch weniger nötig sein dürfte. Daneben gibt es aber Elemente, welche für eine Gültigkeit der Resultate für weitere Geschäfte plädieren. Einerseits decken die untersuchten Geschäfte die verschiedenen Bereiche der Schweizer Politik ziemlich komplett ab, womit die Resultate auf beinahe allen Politikbereichen basieren und weniger die Gefahr besteht, dass in einem gewissen, nicht untersuchten Politikbereich die Entscheidungsstrukturen durch andere Bedingungen erklärt werden müssen. Andererseits decken die Fälle nicht nur die verschiedenen Politikbereiche relativ komplett ab, sondern es kann auch davon ausgegangen werden, dass die Fälle den jeweiligen Politikbereich, welchen sie abdecken, ziemlich gut repräsentieren. Weil es sich um wichtige Geschäfte handelt, kann davon ausgegangen werden, dass die wichtigsten Akteure des jeweiligen Bereiches beteiligt waren und die Beschreibung der Entscheidungsstruktur somit nicht nur auf einem Teil der im Bereich wichtigen Akteure beruht.

Bezüglich der Generalisierbarkeit wäre weiter zu diskutieren, ob die Erkenntnisse über die 11 Fälle allenfalls auf andere Zeitperioden als den Beginn des 21. Jahrhunderts (2001-2006) oder auf andere Länder als die Schweiz exportierbar sind. Bezüglich der Gültigkeit der Resultate für andere Zeitperioden ist dabei zu bedenken, dass es sich vor allem bei der Europäisierung um ein Phänomen handelt, welches erst seit Beginn der bilateralen Verträge nach der gescheiterten EWR-Abstimmung im Jahre 1992 an Wichtigkeit gewonnen hat. Es ist dementsprechend anzunehmen, dass diese Bedingung für die Erklärung älterer Entscheidungsstrukturen nicht dieselbe Wichtigkeit hat wie zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Die Möglichkeit, durch Europäisierung zu einer dominanten Koalition zu gelangen, bestand dementsprechend früher in der Schweizer Politik nicht.

Bezüglich der Exportierbarkeit der Resultate auf andere politische Systeme als die Schweiz gilt ein ähnliches Argument. Obwohl nicht erwartet wird, dass in anderen Ländern der Effekt der Bedingungen ein völlig anderer ist, so sind gewisse Bedingungen – man denke vor allem an den Föderalismus – nur in wenigen anderen politischen Systemen wichtig. In nicht föderalistischen Ländern kann diese Bedingung sicher nichts zur Erklärung der Entscheidungsstrukturen beitragen. Auch ist die vorparlamentarische Phase in der Schweiz aufgrund der Institution des Referendums besonders wichtig. In politischen Systemen, wo die vorparlamentarische Phase weniger wichtig ist oder ihre Offenheit weniger stark variiert, ist diese Bedingung natürlich auch für die Erklärung der Entscheidungsstrukturen weniger wichtig. Allenfalls kann diese Bedingung – wenn sie allgemeiner formuliert wird – auch in anderen Ländern Anwendung finden. Es handelt es sich dabei allgemein um die Öffnung des politischen Entscheidungsprozesses für externe Akteure, was in demokratischen Systemen grundsätzlich möglich sein sollte. Im Gegensatz zu den Bedingungen des Föderalismus und der vorparlamentarischen Phase dürfte zum Beispiel die Bedingung der Europäisierung in EU-Mitgliedsstaaten insofern wichtiger sein, als dass mehr Geschäfte unter dieser Bedingung behandelt werden. Von der Bedingung des Politiktyps kann erwartet werden, dass diese in anderen politischen Systemen eine ähnliche Wichtigkeit und Wirkung hat wie in der Schweiz. Die Exportierbarkeit der Resultate muss also mit viel Vorsicht und unter Berücksichtigung der Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz als auch der anderen Länder von Fall zu Fall beurteilt werden. Es ist jedoch mit Sicherheit so, dass auch in anderen politischen Systemen nicht einzelne Bedingungen unabhängig voneinander, sondern eine Kombination von verschiedenen Bedingungen gemeinsam zur Erklärung von Entscheidungsstrukturen herangezogen werden müssen. Selbst wenn die im Rahmen dieser Analyse gefundenen

Resultate nicht für andere politische Systeme gelten, so ist zumindest der hier vorgeschlagene Analyserahmen auf andere politische Systeme anwendbar.

7.5 Das politische System der Schweiz zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Zum Abschluss der Arbeit soll nun die Diskussion ausgehend von den gewonnenen Resultaten geöffnet und verallgemeinert und ein Zusammenhang mit allgemeinen Einschätzungen des politischen Systems der Schweiz hergestellt werden.

7.5.1 Traditionelle Auffassung des politischen Systems der Schweiz

Das politische System der Schweiz ist durch eine lange Tradition kollaborativer Entscheidungsfindung und einen hohen Grad an Machtteilung zwischen verschiedenen Institutionen und Akteuren geprägt. Die Schweiz gilt deshalb in der vergleichenden Politikwissenschaft wie auch im allgemeinen Bewusstsein ihrer Bevölkerung seit jeher als paradigmatischer Fall einer Konsensdemokratie (Lijphart 1999: 33f., Kriesi und Trechsel 2008: xi, Vatter 2008, 2009, Linder 2010).

Die Suche nach Konsens durch die breite Integration von Akteuren, die Zusammenarbeit und den Versuch von Positionsannäherungen in verschiedenen Etappen des politischen Entscheidungsprozesses stellt ein Hauptcharakteristikum der schweizerischen Konkordanzdemokratie dar (Sciarini 2006: 517). Dies hängt erstens mit der Institution des Referendums zusammen. Alle Akteure, welche eine glaubhafte Referendumsdrohung zu formulieren im Stande sind, müssen für einen erfolgreichen Abschluss eines Geschäfts in den Entscheidungsprozess einbezogen werden (Kriesi und Trechsel 2008: 115). Zweitens ergibt sich aus der Tatsache, dass keine politische Partei in der Schweiz eine Mehrheit erreicht und es oft nur zu kleinen Schwankungen in der Wählerstärke der Parteien kommt, die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit und Verhandlung (Linder 2010: 145). Drittens haben sich in der Schweiz durch die kulturelle Spaltung seit Jahrhunderten konziliante Entscheidungsstrategien als erfolgreich herausgestellt, so dass gewisse Akteure auch aus anderen Gründen als deren Referendumsfähigkeit in den Prozess eingeschlossen werden (Sciarini 2006: 517f.). Katzenstein (1984, 1985) erklärt dies zusätzlich durch die Kleinheit des Landes, welche die Akteure zur Verteidigung der Landesinteressen zusammenrücken lässt und so einen starken Konsenswillen provoziert, bei welchem die Kompromissuche und der konstruktive Austausch selbst mit politischen Gegnern im Vordergrund stehen. Allerdings

schliesst Kriesi (1980: 19f., 687f.) aus seiner Forschung, dass trotz einer starken Integration in der Schweiz nur eine kleine Gruppe von Akteuren die politischen Vorlagen wirklich bestimmen, während die Grosszahl der teilnehmenden Akteure nie massgeblichen Einfluss auf den Entscheidungsprozess nehmen kann.

Die Kehrseite von breiter Integration und Stabilität in Konsensdemokratien ist häufig eine schwache Innovationskapazität (Lijphart 1999). Generell wird der politische Entscheidungsprozess in der Schweiz als reaktiv, langsam und nur zu schrittweisen Anpassungen fähig beurteilt (Sciarini 2006, Kriesi und Trechsel 2008). Laut Kriesi und Trechsel (2008: 116) dauern politische Entscheidungsprozesse in der Schweiz lange und resultieren selten in grossen Reformen, sondern führen eher zu kurzfristigen Kompromissen, welche nach einer gewissen Zeit wieder überarbeitet werden müssen. Grosse Veränderungen und Innovationen sind wegen der vielen Vetopunkte nur auf dem inkrementalen Weg der kleinen Schritte zu erreichen (Linder 2009: 17).

Nun hat dieses Bild der Schweizer Politik in neuerer Zeit Risse bekommen. Vor allem die Veränderung in der Parteienlandschaft mit der Neupositionierung und dem Aufstieg der rechts-konservativen SVP zu einem der einflussreichsten Akteure hat zu einer verstärkten Polarisierung geführt (z.B. Kriesi *et al.* 2005, Fischer *et al.* 2009, Linder 2009). Diese Entwicklung entspricht einer Veränderung der gesellschaftlichen Konfliktlinien, wie sie auch in anderen europäischen Demokratien beobachtet werden kann. Aufgrund einer Re-Analyse von Lijpharts (1999) einflussreicher Studie schliesst auch Vatter (2008), dass sich die Schweiz im internationalen Vergleich stärker in Richtung eines Normalfalls einer Konsensdemokratie und weg vom extremen Sonderfall bewegt. Andere Beobachter neigen gar dazu zu behaupten, dass sich die Schweiz auf dem Weg zu einem konkurrenzdemokratischen System befinde, in welchem nicht mehr Konsens- und Kompromissbildung, sondern eher eine Gegenüberstellung von Regierung und Opposition im Vordergrund stehen (siehe Diskussion in Vatter 2008: 4). Auch die Sozialpartner bekunden vermehrt Mühe, in der vorparlamentarischen Phase gemeinsam zu einem Kompromiss zu kommen (Fischer 2003, Häusermann *et al.* 2004, Fischer 2005).

7.5.2 Kompromiss, Konkurrenz, Dominanz oder Konsens? Die Wichtigkeit der Unterscheidung zwischen Politikbereichen für die Beurteilung der Konkordanz

Wie steht es also um die Konsensdemokratie und die Konkordanz in der Schweiz? Die vorliegende Arbeit basiert zwar nur auf 11 Fallstudien, deckt aber sämtliche an politischen

Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure und alle wichtigen Politikbereiche ab und ist daher im Stande, Beobachtungen über Veränderungen im politischen System der Schweiz zu bestätigen oder zu relativieren.

Durch den Fokus dieser Arbeit auf verschiedene Politikbereiche wurde ersichtlich, dass auch die Fähigkeit der Akteure und die Art und Weise, ein politisches Problem zu lösen, vom konkreten Geschäft und den Bedingungen, unter welchen sich die Entscheidungsfindung abspielt, abhängt. Grundsätzlich lässt die Tatsache, dass es in einer klaren Mehrheit der Geschäfte zu einer dominanten Koalition und/oder zu konsensuellen Koalitionsbeziehungen kam, darauf schliessen, dass das System der Konkordanz in der Schweizer Politik noch immer funktioniert. Daneben existieren aber auch einige wenige Geschäfte, in denen weder eine dominante Koalition geformt werden konnte, noch ein Konsens oder eine Kompromisslösung zu erreichen waren.

Letzteres war bei den Geschäften mit einer Entscheidungsstruktur der Konkurrenz – der 11. AHV-Revision und des Kernenergiegesetzes – der Fall. Es handelt sich dabei um innenpolitische, nicht föderalistische Geschäfte, welche einen redistributiven oder regulativen Politiktyp vorsehen. Kommt zu diesem schwierigen Kontext die Tatsache dazu, dass die vorparlamentarische Phase eher geschlossen ist, gestaltet sich die Suche nach einem Kompromiss schwierig. Wie der Name der Entscheidungsstruktur besagt, handelt es sich um Entscheidungsprozesse, welche durch eine konkurrenzuelle und keine konsensuelle Logik geprägt sind. Angesichts der Polarisierung der Parteienlandschaft und der allgemein verstärkten Konfliktualität in der Schweizer Politik dürfte es auch in Zukunft schwierig sein, in einem solchen Kontext zu einem Konsens zu gelangen oder einen Kompromiss zu erarbeiten. Höchstens wenn die vorparlamentarische Phase offen gestaltet wird, kann es durch das Bilden einer dominanten Koalition zu Lösungen kommen. Allerdings ist dies bei solchen Geschäften, welche aus dem Kontext heraus ein hohes Konfliktpotential haben, schwierig. Es besteht die Gefahr, dass in der vorparlamentarischen Phase erarbeitete Kompromissansätze vom Parlament wieder zunichte gemacht werden, wie die Beispiele der AHV-Revision und des Ausländergesetzes zeigen.⁵ Sollte es in solchen Geschäften zu Kompromissen innerhalb einer dominanten Koalition kommen, sind denn bestimmt auch keine grossen Reformen, sondern höchstens Anpassungen in kleinen Schritten zu erwarten. Der Konflikt zwischen den Koalitionen dürfte kaum zu verhindern sein, weil er vor allem auf dem Politiktyp basiert.

⁵ Dabei wurde der Kompromissansatz im Falle der AHV nicht in einer offenen vorparlamentarischen Phase erarbeitet, und beim Ausländergesetz konnte doch noch eine dominante Koalition gebildet werden.

Diesen Geschäften, aufgrund denen das Funktionieren der Konkordanz in der Schweizer Politik zu Recht in Frage gestellt wird, muss aber die grosse Mehrheit der anderen Geschäfte gegenübergestellt werden, in welchen das traditionelle System der Konsensdemokratie durchaus zu funktionieren scheint, weil auf die eine oder andere Weise eine breite Interessensintegration stattfindet. Dies ist hauptsächlich bei Entscheidungsstrukturen des Konsenses der Fall. In diesen Entscheidungsstrukturen kann sich eine dominante Koalition bilden, welche das Geschäft vorantreibt und gleichzeitig mit weiteren Minderheitskoalitionen konsensuelle Beziehungen pflegt. Dieser Idealfall der konsensdemokratischen Entscheidungsfindung ist allerdings nur unter den ganz spezifischen Bedingungen des föderalistischen und distributiven oder konstitutiven Geschäftes mit einer offenen vorparlamentarischen Phase zu erreichen.

Auch in Fällen der Dominanz und des Kompromisses funktioniert die Konkordanz grundsätzlich, wenn auch auf verschiedene Arten. Der Idealtyp des Kompromisses scheint für das politische System der Schweiz paradigmatisch zu sein. Es bestehen verschiedene Koalitionen, welche aber konsensuelle Beziehungen unterhalten und so eine kleine Reform ausarbeiten, welche längerfristig aber wieder überarbeitet werden muss (Kriesi und Trechsel 2008: 116). Beim Idealtyp der Dominanz kommt es ebenfalls zum Konsens oder zum Kompromiss, wenn auch nur innerhalb einer dominanten Koalition, welchen gewisse Minderheitskoalitionen mit konfliktuellen Beziehungen gegenüberstehen, weil für sie die Lösung nicht akzeptabel ist. Dies ist zwar kein allgemeiner Konsens, doch darf die Integrationsleistung, welche zu einer dominanten Koalition führt, nicht unterschätzt werden. Wegen der Opposition der Minderheitskoalitionen wird zwar ein Referendum riskiert, dieses Risiko hat sich aber in sämtlichen hier untersuchten Fällen für die dominante Koalition durch den Sieg an der Urne ausbezahlt. Gut kalkuliertes Risiko kann also unter bestimmten Bedingungen zu erfolgreich abgeschlossenen Geschäften führen, auch wenn die Maxime des allgemein akzeptierten Kompromisses etwas relativiert werden muss, weil Minderheitskoalitionen nicht mit der Lösung einverstanden sind und es zu konfliktuellen Beziehungen kommt. Auch scheinen grosse Reformen – illustriert durch den NFA oder die Bildungsreform – oder innovative Lösungen – illustriert etwa durch die Abkommen zu Schengen und Dublin oder zu Zinsbesteuerung – in der Schweizer Politik durchaus möglich zu sein. Wird der Entscheidungsprozess offen gestaltet und mit viel Umsicht und einem langen Zeithorizont angegangen, oder besteht ein Druck aus dem Ausland (siehe Linder 2009), so kann eine dominante Koalition eine durchaus innovative Lösung durchsetzen.

7.5.3 Fazit – Gefahren und neue Möglichkeiten für die Entscheidungsfindung in der Schweizer Politik

Trotz der Bezeichnung als paradigmatischer Fall einer Konsensdemokratie darf bezweifelt werden, dass es in der Schweiz zu jeder Zeit und in jedem Politikbereich ausschliesslich zu konsensuellen Lösungen kam. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist dem bestimmt nicht mehr so – die politische Entscheidungsfindung ist komplexer und konfliktueller geworden. In vielen Politikbereichen kann der Konflikt zwischen den Koalitionen bis zum Ende des Entscheidungsprozesses nicht gelöst werden. Mit der zunehmenden Wichtigkeit der Europäisierung spielt sich die politische Entscheidungsfindung heute unter komplexeren Bedingungen ab als noch im letzten Jahrhundert. Damit verbunden ist der Aufstieg und die Neupositionierung der SVP und die damiteinhergehende Polarisierung und Veränderung der Parteienlandschaft. Auch dürfte die zunehmende Mediatisierung der Politik (z.B. Manin 1995, Blumler und Kavanagh 1996, Wolfsfeld 1997, Mazzoleni und Schulz 1999) zu einer verstärkten Konfliktualität beitragen.

Obwohl die Entscheidungsfindung bei verstärkter Konfliktualität grundsätzlich schwieriger geworden ist, verbergen sich aber in dieser Entwicklung nicht nur Gefahren, sondern auch neue Möglichkeiten zur Lösungsfindung. Aufgrund dieser neuen Möglichkeiten funktioniert die Konkordanz noch immer, wenn sich auch die Entscheidungsfindung etwas verändert hat. In der aktuellen Situation bleiben in wechselnden Mehrheiten rund um den klassischen „Kern“ der Akteure in der politischen Mitte durchaus Lösungsmöglichkeiten. Solch wechselnde Koalitionen können durchaus als ein Merkmal funktionierender Konkordanzdemokratie angesehen werden (Linder und Schwarz 2008: 8). Es kann sogar argumentiert werden, dass die Konkordanz insofern besser funktioniert, als dass es durch diese wechselnden Mehrheiten keine konstanten Verlierer mehr gibt, wie dies die Linke in der Vergangenheit war (Linder 2010). Auch zeigen diese wechselnden Mehrheiten klar, dass sich die Schweiz nicht dem Muster herkömmlicher parlamentarischer Demokratien angenähert hat, in denen über alle Politikbereiche hinweg feste Rollen von Regierung und Opposition bestehen (Linder und Schwarz 2008: 8).

Wegen der Vetopunkte im politischen System der Schweiz – allen voran des Referendums – ist eine Abkehr vom konsensdemokratischen System wenig wahrscheinlich (Linder 2009). Kann es weder zu einem Konsens noch zu einem Kompromiss kommen, so können nur dominante Koalitionen, welche sich in einer offenen vorparlamentarischen Phase oder durch informelle Zusammenarbeit in europäisierten Geschäften zusammengefunden haben, mit einer gewissen Sicherheit ein Referendum gegen ihre bevorzugte Lösung riskieren. Von den

Akteuren wird also weiterhin eine grosse Bereitschaft zur Zusammenarbeit über traditionelle Koalitionsgrenzen hinweg verlangt, damit das Bilden von dominanten Koalitionen gelingen kann und die noch immer vorhandene Integrationskapazität im politischen System der Schweiz ausgenutzt werden kann.

Mit der allgemein angestiegenen Konfliktualität dürfte ein Konsens von sämtlichen politischen Kräften in Zukunft nur eine seltene Ausnahme darstellen. Ein etwas stärker konkurrenzdemokratischer Stil der Entscheidungsfindung kann aber dem politischen System der Schweiz und seiner Innovationskraft nicht nur schaden. Werden in Situationen mit einer dominanten Koalition, aber keiner allgemein akzeptierten Kompromisslösung gut kalkulierte Risiken eingegangen und setzt sich ein Geschäft schliesslich dank der Bevölkerungsmehrheit durch, ist der erfolgreiche Abschluss eines Geschäfts oder gar einer innovativen Reform durchaus möglich und zusätzlich direktdemokratisch legitimiert.

Alles in allem scheint die Konkordanz in der Schweizer Politik trotz Polarisierung und verstärktem Konflikt noch immer zu funktionieren – wenn auch nicht mehr genau auf dieselbe Weise wie früher. Entscheidungsstrukturen des Konsenses, des Kompromisses oder der Dominanz, bei welchen die Konkordanz auf verschiedene Arten zu funktionieren scheint, sind aber nicht von Anfang an gegeben. Sie hängen von verschiedenen Bedingungen ab und sind somit je nach Geschäft schwieriger oder einfacher zu erreichen.

Anhänge

Anhang 1: Dimensionen von Typologien

Tabelle A.1.1: Mögliche Dimensionen von Typologien und deren Erfüllung der Kriterien

Dimension	Autor	Kriterien zur Beschreibung der Dimension	Konstitutiv vs. Akteurstyp	Koalition	Meso-Ebene	Neutral Politikbereich	Nicht dynamisch	Nur Struktur	Konstitutiv vs. kausal?
Machtverhältnisse	Van Waarden 92	Staat vs. private Interessen: Kolonisierung, Autonomie, Instrumentalisierung, Symbiose	✓		✓	✓	✓		✓
Akteursstrategien	Van Waarden 92	Strategie der Verwaltung (Offenheit, Anerkennung, Delegation von Verantwortung, etc.)	✓		✓	✓			
Verhaltensregeln im Netzwerk	Van Waarden 92	Rollenverständnis, Interessen, politische Kultur	✓		✓	✓	✓		
Institutionalisierungsgrad des Netzwerkes	Van Waarden 92	Formaler Charakter, Stabilität	✓		✓	✓			

Struktur des Netzwerkes	Van Waarden 92	Grösse des Netzwerkes, Grenzen, Art der Mitgliedschaft, Stärke der Beziehungen, Dichte, Multiplexität, Symetrie, Subnetworks, Zentralität, Art der Beziehungen, Delegation Entscheidungskompetenzen, Stabilität.	✓		✓	✓			
Akteure im Netzwerk	Van Waarden 92	Anzahl und Typ der Akteure	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Funktion des Netzwerkes	Van Waarden 92	Inhalt der Netzwerkbeziehungen (Informationsaustausch, Verhandlung, Koordination, etc.)	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Macht per Koalition	Knoke <i>et al.</i> 96	Durchschnittliche Reputationsmacht	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Informationsaustausch zwischen und innerhalb der Koalitionen	Knoke <i>et al.</i> 96	Informationsaustausch – Netzwerk	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Zusammensetzung Koalitionen	Knoke <i>et al.</i> 96	Private vs. öffentliche Akteure	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Machtverteilung	Kriesi <i>et al.</i> 06, Adam&Kriesi 07	1 dominante Koalition vs. mehrere gleich starke Koalitionen (Blockmodelle, Reputation)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Macht per Akteurstyp	Kriesi <i>et al.</i> 06, Adam&Kriesi 07	Party, IG, State, NGO/SMO (Reputation)	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Homogenität der Koalitionen	Kriesi <i>et al.</i> 06, Adam&Kriesi 07	Homogene oder heterogene Zusammensetzung der Koalitionen aufgrund der Akteurstypen (Blockmodelle)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dominanter Interaktionstyp	Kriesi <i>et al.</i> 06, Adam&Kriesi 07	Dominanz von Zusammenarbeit oder Bargaining oder Konflikt (Dichte)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Anzahl Interessengruppen	Jordan&Schubert 92	Anzahl Interessengruppen	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Issue-Scope	Jordan&Schubert 92	Sektoral oder transsektoral	✓		✓	✓	✓			✓
Stabilität des Netzwerkes	Jordan&Schubert 92	Stabil oder ad hoc	✓		✓	✓			✓	✓
Art der Interessen(svertreter)	Marsh 1998	Wirtschaftsinteressen oder viele verschiedene Interessen	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Anzahl Akteure	Marsh 1998	Limitiert, einige Akteure ausgeschlossen vs. Hohe Anzahl	✓		✓	✓	✓			
Intensität der Interaktionen	Marsh 1998	Oft, alle mit allen vs. variabel und weniger oft	✓		✓	✓			✓	✓

Kontinuität	Marsh 1998	Mitglieder und Werte stabil vs. ändernd	✓		✓	✓			✓
Verteilung Ressourcen	Marsh 1998	Breit verteilt, werden ausgetauscht vs. konzentriert, nur Informationsbeziehungen / Ressourcenstruktur innerhalb der Akteure	✓		✓	✓	✓		✓
Macht	Marsh 1998	Ausgeglichen verteilt vs. ungleich verteilt	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Konsens	Marsh 1998	Grundsätzlicher Wertekonsens vs. Konflikt	✓		✓	✓	✓		✓
Schwacher vs. starker Staat	Atkinson und Coleman 1989, Kriesi 1994, 1998, 2007, Sciarini 1994, 1995, Schmidt 2006	Autonomie und Konzentration der Entscheidungsgewalt			✓	✓	✓		
Korporatistisches vs. pluralistisches Interessengruppensystem	Kriesi 1994, 1998, 2007, Sciarini 1994, 1995	u.a. Anzahl Akteure, Geschlossenheit/Offenheit des Netzwerkes, Zentralisierung des Netzwerkes, Stabilität des Netzwerkes			✓		✓		
Partizipation gesellschaftlicher Akteure	Schmidt 2006	Art der Partizipation (stabil vs. instabil, kooperativ vs. kompetitiv)			✓	✓	✓		
Parteiensystem	Kriesi 2007	Gespaltene Linke / starke Christdemokraten				✓	✓		

Anhang 2: Die Identifikation der Koalitionen

Hier sind jeweils pro Position (nach Pajek) die möglichen Koalitionen (2-Cliquen nach UCINET) und deren Zusammenarbeits- und Konvergenz/Divergenzdichte aufgeführt. Die für die Analyse ausgewählten Koalitionen sind grau unterlegt.

Tabelle A.2.1: Kernenergie

Position / 2-Clique	Akteure	Dichte Zusammenarbeit	Dichte Konv/Div
Position 1 = 2-Clique 1	UVEK, BFE, ARE, BAFU	.67	.38
Position 2	SP, Grüne, EVP, SGB, NWA, Strom ohne Atom, Greenpeace, SES		
2-Clique 2	SP, Grüne, SGB, NWA, Strom ohne Atom, Greenpeace, SES	.71	.88
Position 3	BR, EnDK, Nidwald, CVP, FDP, SVP, Lib, Econo, SGV, VSE, Experten, Swisselectric, NOK, PSI, NAGRA, SVA		
2-Clique 3a	BR, CVP, FDP, SVP, Lib, Econo, SGV, VSE, Swisselectrics, SVA, NOK	.56	.59
2-Clique 3b	BR, EnDK, FDP, SVP, Lib, Econo, SGV, VSE, Swisselectrics, SVA, NOK	.56	.52

Tabelle A.2.2: AHV

Position / 2-Clique	Akteure	Dichte Zusammenarbeit	Dichte Konv/Div
Position 1	BR, EDI, BSV, BfS	.50	.29
2-Clique 1a	BR, BSV, BfS	.67	.33
2-Clique 1b	EDI, BSV, BfS	.67	.17
Position 2	EFD, EFV, ESTV, Seco, FDK, CVP, FDP, SVP, Lib, Econo/SAV, SGV, Exp, AllianceF		
2-Clique 2a	EFD, CVP, FDP, SVP, Econo/SAV, SGV, AllianceF	.57	.44
2-Clique 2b	EFD, EFV, FDK, FDP, Econo/SAV	.5	.54
2-Clique 2c	EFD, EFV, ESTV, Seco	.5	.46
2-Clique 2d	CVP, FDP, SVP, Lib, Econo/SAV, SGV	.66	.44
Position 3	SODK, SP, Grüne, SGB, TravailCH, Unia		
2-Clique 3a	SP, Grüne, SGB, TravailCH	.75	.92
2-Clique 3b	Grüne, SGB, TravailCH, Unia	.58	.92

Tabelle A.2.3: NFA

Position / 2- Clique	Akteure	Dichte Zusammenarbeit	Dichte Konv/Div
Position 1	SBF	-	-
Position 2	BSV	-	-
Position 3	BR, EFV/EFD, BJ, KdK, FDK, VBS, CVP, FDP, SVP, Lib, Econo, Exp		
2-Clique 3a	EFV/EFD, BJ, VBS, KdK, FDK, Econo, Experten	.43	.26
2-Clique 3b	BR, EFV/EFD, KdK, FDK, Econo	.60	.33
2-Clique 3c	BR, EFV/EFD, KdK, CVP, SVP, Econo	.53	.28
2-Clique 3d	BR, KdK, CVP, FDP, SVP, Econo	.53	.37
2-Clique 3e	BR, CVP, FDP, Lib	.67	.58
Position 4	BAFU, SODK, SP, Grüne, SGeV, SSV, EVP, SGB, Spitexverband, IGsozNFA		
2-Clique 4a	SODK, SP, SGB, Spitex, IGsozNFA	.70	.42
2-Clique 4b	SODK, SGeV, Spitex, IGsozNFA	.67	.24
2-Clique 4c	SODK, SSV, SGeV	.67	.50

Tabelle A.2.4: EP 03

Position / 2- Clique	Akteure	Dichte Zusammenarbeit	Dichte Konv/Div
Position 1	SBV	-	-
Position 2	DEZA, BFE, SSV, SP, Grüne, SGB, TravailCH, transfair, VGB		
2-Clique 2	SP, Grüne, SGB, TravailCH, transfair, VGB	.67	.78
Position 3	BR, EFD, EFV, BSV, EPA, Seco, BABS, KdK, FDK, CVP, FDP, SVP, EDU, Econo, SAV, SGV		
2-Clique 3a	BR, BSV, EFV, EPA, Seco, BABS, KdK, FDK, CVP, FDP, SVP, EDU, Econo, SAV	.34	.22
2-Clique 3b	BR, EFD, EFV, KdK, FDK, CVP, FDP, SVP, Econo, SAV	.67	.54
2-Clique 3c	BR, EFD, EFV, CVP, FDP, SVP, Econo, SAV, SGV	.78	.79

Tabelle A.2.5: Personenfreizügigkeit

Position / 2- Clique	Akteure	Dichte Zusammenarbeit	Dichte Konv/Div
Position 1	SVP, SD, FPS, Lega, AUNS		
2-Clique 1	SVP, SD, Lega, AUNS	.83	.92
Position 2 = 2-Clique 2	PdA, Solidarités	1.00	1.00
Position 3	BR, EDA, IB, Mission, BJ, BFM, Seco, KdK, CVP, FDP, SP, Grüne, EVP, Econo, SBV, SAV, SGV, SGB, TravailCH, VSAA		
2-Clique 3a	BR, EDA, IB, Mission, BJ, BFM, Seco, KdK, CVP, FDP, SP, Econo, SBV, SAV, SGV, SGB, TravailCH, VSAA	.50	.47
2-Clique 3b	BR, EDA, IB, Mission, BFM, Seco, KdK, CVP, FDP, SP, Grüne, Econo, SAV, SGV, SGB, TravailCH	.59	.54
2-Clique 3c	BR, EDA, IB, Mission, BFM, Seco, KdK, CVP, FDP, SP, Grüne, EVP, SGV	.56	.57

Tabelle A.2.6: Zinsbesteuerung

Position / 2- Clique	Akteure	Dichte Zusammenarbeit	Dichte Konv/Div
Position 1 = 2-Clique 1	SVP	-	-
Position 2	Bundesrat, EDA, IB, EFD, EFV, ESTV, BJ, KdK, FDK, CVP, FDP, SP, Grüne, EDU, EVP, Economiesuisse, SBVg, Swissholdings, Treuhandkammer, SGV, Travail.Suisse		
2-Clique 2a	BR, EDA, IB, EFD, EFV, ESTV, KdK, FDK, FDP, SP, Econo, SBVg, Swissholdings	.53	.31
2-Clique 2b	BR, EDA, IB, EFD, EFV, ESTV, KdK, FDK, CVP, FDP, SP, SBVg, Swissholdings	.50	.31
2-Clique 2c	BR, IB, EFD, EFV, ESTV, BJ, KdK, FDK, SP, Econo, SBVg, Swissholdings	.53	.24
2-Clique 2d	BR, EDA, IB, EFD, EFV, ESTV, KdK, FDK, Econo, SBVg, Swissholdings, Treuhand	.55	.34
2-Clique 2e	BR, EDA, EFD, CVP, SP, Grüne	.46	.30
2-Clique 2f	BR, EDA, IB, ESTV, KdK, CVP, SP, SGV	.46	.29

Tabelle A.2.7: Schengen

Position / 2-Clique	Akteure	Dichte Zusammenarbeit	Dichte Konv/Div
Position 1 = 2-Clique 1	SVP, AUNS, ProTell	1.00	.83
Position 2	BR, EDA, IB, DV, Mission, EZV, ESTV, EJPD, BJ, BFM, fedpol, EDÖB, KdK, KKJPD, CVP, FDP, SP, Grüne, EVP, Econo, SAV, Travail.Suisse, SSV, SFH		
2-Clique 2a	BR, IB, DV, Mission, EZV, ESTV, BJ, BFM, fedpol, EDÖB, KdK, KKJPD, FDP, SP, Econo, SSV	.43	.35
2-Clique 2b	BR, IB, DV, Mission, EZV, BJ, BFM, EDÖB, KdK, CVP, FDP, SP, Econo, SSV	.46	.39
2-Clique 2c	BR, IB, Mission, EDÖB, KdK, CVP, FDP, SP, Grüne, SFH	.47	.36
2-Clique 2d	BR, EDA, IB, DV, Mission, EZV, EJPD, BJ, BFM, KdK, CVP, SP, FDP, Econo, SSV	.41	.41

Tabelle A.2.8: Ausländergesetz

Position / 2-Clique	Akteure	Dichte Zusammenarbeit	Dichte Konv/Div
Position 1	BR, EJPD, BJ, BFM, Seco, KKJPD, CVP, FDP, SVP, SAV, SBV, SGV		
2-Clique 1a	BR, EJPD, BJ, BFM, KKJPD, CVP, FDP, SVP, SBV	.50	.53
2-Clique 1b	BR, BJ, BFM, KKJPD, CVP, FDP, SVP, SBV, SGV	.41	.54
2-Clique 1c	BR, BJ, BFM, Seco, KKJPD, FDP, CVP, SGV	.46	.51
Position 2	EDA, BSV, SP, Grüne, SGB, TravailCH, SSF, FIMM		
2-Clique 2a	SP, Grüne, SGB, SSF, FIMM	.70	.78
2-Clique 2b	SP, SGB, TravailCH, SSF, FIMM	.60	.63
Position 3	Experten, EVP (unstabiles Konfliktprofil (koalitionslose Akteure))	-	-

Tabelle A.2.9: Bildungsreform

Position / 2-Clique	Akteure	Dichte Zusammenarbeit	Dichte Konv/Div
Position 1	SVP, VSP	.00	.00
Position 2	BR, BJ, BFM, Seco, KKJPD, FDP, CVP, SGV		
2-Clique 2a	EDI/SBF, EVD, BBT, EDK, CVP, FDP, SP, EVP, VSS, Experten, SUK, KFH, Fachhochschulrat, SHRK, ETH-Rat	.41	.24
2-Clique 2b	EDI/SBF, EVD, EDK, CVP, FDP, SP, Econo, VSS, Experten, SUK, KFH, Fachhochschulrat, SHRK, ETH-Rat	.54	.32
2-Clique 2c	EDI/SBF, EVD, EDK, CVP, FDP, SP, Econo, VSS, LCH, Experten, SUK, KFH, Fachhochschulrat, SHRK	.48	.31
2-Clique 2d	EDI/SBF, EVD, EDK, CVP, FDP, SP, Econo, SGB, VSS, LCH, SUK, KFH, Fachhochschulrat, SHRK	.47	.30
2-Clique 2e	EDI/SBF, EVD, EDK, CVP, FDP, SP, Econo, SGB, VSS, SUK, KFH, Fachhochschulrat, SHRK, ETH-Rat	.53	.30
2-Clique 2f	EDI/SBF, CVP, FDP, SP, Grüne, Econo, SGB, VSS, LCH, KFH	.44	.32
2-Clique 2g	EDI/SBF, CVP, FDP, SP, Grüne, Econo, SGB, VSS, KFH, ETH-Rat	.51	.28
2-Clique 2h	BR, EDI/SBF, EDK, SP, FDP, Econo, VSS, Experten, SUK, KFH, Fachhochschulrat, SHRK, ETH-Rat	.54	.35
2-Clique 2i	BR, EDI/SBF, EDK, SP, FDP, Econo, SGB, VSS, SUK, KFH, Fachhochschulrat, SHRK, ETH-Rat	.53	.33

Tabelle A.2.10: Fernmeldegesetz

Position / 2- Clique	Akteure	Dichte Zusammenarbeit	Dichte Konv/Div
Position 1 = 2-Clique 1	SVP		
Position 2	SP, SGB, Syndicom, Swisscom, SKS, SAB		
2-Clique 2a	SP, SGB, Syndicom, Swisscom, SKS	.60	.63
2-Clique 2b	SP, Syndicom, Swisscom, SAB	.67	.79
Position 3	BR, BAKOM/UVEK, ComCom, Weko, CVP, FDP, Econo, ASUT, Swisscable, Experten, Sunrise, Commcare, Cablecom, Tele2, Orange, IG Inno Telecom		
2-Clique 3a	BR, BAKOM/UVEK, ComCom, Weko, CVP, FDP, Econo, ASUT, Swisscable, Sunrise, Cablecom, Tele2, Orange, IG Inno Telecom	.43	.30
2-Clique 3b	BR, BAKOM/UVEK, ComCom, Weko, FDP, Econo, ASUT, Swisscable, Sunrise, Commcare, Cablecom, Tele2, Orange, IG Inno Telecom	.41	.26
2-Clique 3c	BR, BAKOM/UVEK, ComCom, Weko, Econo, ASUT, Swisscable, Experten, Sunrise, Commcare, Cablecom, Tele2, Orange, IG Inno Telecom	.37	.29

Tabelle A.2.11: Infrastrukturfonds

Position / 2- Clique	Akteure	Dichte Zusammenarbeit	Dichte Konv/Div
Position 1 = 2-Clique 1	EFD/EFV		
Position 2	SVP, FRS	.00	.00
Position 3	BR, UVEK, ARE, BAV, ASTRA, BJ, KöV, BPUK, SSV, CVP, FDP, SP, Grüne, EDU, SGB, TCS, VCS, LITRA, VöV, SBB, SAB		
2-Clique 3a	BR, UVEK, ARE, ASTRA, KöV, BPUK, SSV, CVP, FDP, SP, VöV, SBB, TCS, VCS, SAB, LITRA	.37	.31
2-Clique 3b	BR, UVEK, ARE, ASTRA, SSV, SP, Grüne, SGB, VCS, SAB	.42	.26
2-Clique 3c	BR, UVEK, ARE, ASTRA, SP, Grüne, EVP, SGB, VCS	.42	.26
2-Clique 3d	BJ, UVEK, ARE, BAV, ASTRA, BPUK, CVP, FDP, TCS, VCS, LITRA	.44	.33
2-Clique 3e	UVEK, ARE, BAV, ASTRA, BPUK, SSV, CVP, FDP, TCS, VCS, LITRA	.51	.34

Anhang 3: Übersicht über die Kalibrierungskriterien und die Fuzzy-Werte der 11 Fälle

Tabelle A.3.1 Machtverteilung und entsprechende Fuzzy-Werte

<i>Fuzzy-Wert</i>	<i>Machtverteilung</i>	<i>Kriterium Kalibrierung</i>	<i>Fälle (Macht der Koalitionen)</i>
1	Dominante Koalition	Nur eine Koalition oder eine Koalition mit rund 90% Macht	Bildung (89/11)
0.8		Eine Koalition mit rund 75% Macht	EP (75/16/8) Personen (77/21/2) Zins (79/21) Aug (74/26)
0.6		Eine Koalition mit rund 60% Macht	NFA (64/36) Schengen (67/33) Infra (58/15/14/12)
0.5	Indifferenzpunkt	Eine Koalition klar mächtiger als andere, aber nicht über 50%	
0.4		Eine Koalition mit rund 45% Macht	Kern (44/28/27) Telecom (47/31/22)
0.2		Eine Koalition mit rund 40% Macht	
0	Macht verteilt	Zwei oder mehr Koalitionen mit gleich viel Macht	AHV (36/33/31)

Tabelle A.3.2: Kombination von Konflikt- und Zusammenarbeitswert zum Beziehungswert

<i>Fall</i>	<i>Ø Konflikt</i>	<i>Ø Zusammenarbeit</i>	<i>Abweichung Zusammenarbeit vom Ø</i>	<i>Beziehungswert</i>
Kern	- 0.38	0.14	0	- 0.38
AHV	- 0.40	0.21	+ 0.07	- 0.33
NFA	- 0.35	0.13	- 0.01	- 0.36
EP	- 0.46	0.20	+ 0.06	- 0.40
Perso	- 0.32	0.01	- 0.13	- 0.45
Zins	0.07	0.17	+ 0.03	0.10
Schengen	- 0.58	0.13	- 0.01	- 0.59
AuG	- 0.50	0.04	- 0.10	- 0.60
Bildung	- 0.09	0.23	+ 0.09	0.00
Telecom	- 0.20	0.27	+ 0.13	- 0.07
Infra	0.04	0.14	0	0.04

Tabelle A.3.3: Beziehungswerte und entsprechende Fuzzy-Werte

<i>Fuzzy-Wert</i>	<i>Koalitionsbeziehung en</i>	<i>Beziehungswert</i>	<i>Fälle</i>
1	Konfliktuell	-0.8	
0.8		-0.6	Personen, Schengen, AuG
0.6		-0.4	Kern, AHV, NFA, EP
0.5	Indifferenzpunkt	-0.3	
0.4		-0.2	
0.2		0	Zins, Telecom, Infra, Bildung
0	Konsensuell	0.2	

Tabelle A.3.4: Föderalismus und entsprechende Fuzzy-Werte

<i>Fuzzy-Wert</i>	<i>Kalibrierungskriterien</i>	<i>Fälle</i>
1	Föderalistisch, gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen	NFA, Bildung
0.8	Hauptsächlich föderalistisch	
0.6	Eher föderalistisch, Kantone stark betroffen	Infra
0.5	Betrifft zur Hälfte die föderalistische Kompetenzverteilung, zur Hälfte ausschliesslich Bundeskompetenzen	
0.4	Eher Bund, Kantone betroffen	Schengen, AuG
0.2	Hauptsächlich Bund, Kantone schwach betroffen	Kern, EP, Personen
0	Nur Bund	AHV, Zins, Telecom

Tabelle A.3.5: Europäisierung und entsprechende Fuzzy-Werte

Fuzzy-Wert	Kalibrierungskriterien	Fälle
1	Ausschliesslich internationaler Vertrag	
0.8	Internationaler Vertrag und einige interne Bestimmungen	Zins, Schengen
0.6	Internationaler Vertrag und wichtige interne Bestimmungen	Personen
0.5	Betrifft zur Hälfte einen internationalen Vertrag, zur Hälfte innenpolitische Bestimmungen	
0.4	Indirekte europäisierte Geschäfte / innenpolitisches Geschäft mit starken Abhängigkeiten vom Ausland	AuG, Telecom
0.2	Hauptsächlich innenpolitisches Geschäft mit gewissen Abhängigkeiten vom Ausland	Kern
0	Ausschliesslich innenpolitisches Geschäft	AHV, NFA, EP, Bildung, Infra

Tabelle A.3.6: Politiktyp und entsprechende Fuzzy-Werte

Fuzzy-Wert	Kalibrierungskriterien	Fälle
1	Redistributive & regulative Massnahmen	AHV (redistributiv) AuG, Telecom (regulativ)
0.8	Hauptsächlich redistributiv/regulativ	Kern, Personen, Zins (alle regulativ + konstitutives Element)
0.6	Redistributiv/regulativ mit starkem distributivem/konstitutivem Element	NFA (redistributiv + konstitutiv) Schengen (regulativ + konstitutiv)
0.5	Zur Hälfte redistributiv/regulativ und zur Hälfte distributiv/konstitutiv	
0.4	Distributive/konstitutiv mit starkem redistributivem/regulativem Element	
0.2	Hauptsächlich distributiv/konstitutiv	EP (konstitutiv + redist./regul. Element) Infra (distributiv + redistributives Element)
0	Distributive & konstitutive Massnahmen	Bildung (konstitutiv)

Tabelle A.3.7: Vorparlamentarische Phase und entsprechende Fuzzy-Werte

Fuzzy-Wert	Offenheit vorparlamentarische Phase	Fälle (Ø Offenheit)
1	Offene vorparl. Phase	
0.8	Eher offene vorparl. Phase	Bildung (0.65), NFA (0.60)
0.6	Hauptsächlich offene vorparl. Phase	EP (0.54), AuG (0.55), Infra (0.52)
0.5	Indifferenzpunkt	
0.4	Eher geschlossene vorparl. Phase	Kern (0.44), AHV (0.42), Personen (0.45)
0.2	Hauptsächlich geschlossene vorparl. Phase	Zins (0.37), Schengen (0.34)
0	Geschlossene vorparl. Phase	Telecom (0.3)

Anhang 4: Wahrheitstabeln der QCA

Tabelle A.4.1: Wahrheitstafel für die Analyse von Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht

FED	EUR	REDREG	OFF	Konsistenz	dom	Starke Mitglieder
0	0	1	0	0.88	1	Telecom, AHV, Kern
1	0	1	1	0.80	0	NFA
0	0	0	1	0.78	0	EP
0	0	1	1	0.77	0	AuG
1	0	0	1	0.62	0	Bildung, Infra
0	1	1	0	0.53	0	Zins, Perso, Schengen

In dieser Wahrheitstafel werden alle Reihen, deren starke Mitglieder ebenfalls starke Mitglieder in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht sind, als hinreichend für das Ergebnis kodiert. Dabei handelt es sich um die drei Fälle des Fernmeldegesetzes, der AHV-Revision und des Kernenergiegesetzes. Die unteren 5 Reihen, welche die restlichen 8 Fälle umfassen und Konsistenzwerte von 0.8 oder weniger aufweisen, werden mit 0 kodiert.

Tabelle A.4.2: Wahrheitstafel für die Analyse von Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen Koalitionsbeziehungen

FED	EUR	REDREG	OFF	Konsistenz	KONFL	Starke Mitglieder
0	0	1	1	1.00	1	AuG
1	0	1	1	1.00	1	NFA
0	0	0	1	0.89	1	EP
0	0	1	0	0.88	1	Telecom, AHV, Kern
0	1	1	0	0.73	0	Perso, Schengen, Zins
1	0	0	1	0.62	0	Bild, Infra

In dieser Wahrheitstafel werden alle Reihen, welche starke Mitglieder beinhalten und deren Konsistenzwert gleichzeitig über dem Minimalwert von 0.75 liegt, als hinreichend für das Ergebnis kodiert. In der vierten Reihe wird dadurch der Fall des Fernmeldegesetzes, welcher nur schwaches Mitglied in der Menge der Entscheidungsstrukturen mit verteilter Macht ist, ebenfalls eingeschlossen. Dagegen ist die Konsistenz der fünften Reihe nicht genügend,

obwohl diese als starke Mitglieder die Fälle der Personenfreizügigkeit und des Abkommens zu Schengen/Dublin beinhaltet, welche konfliktuelle Koalitionsbeziehungen kennen.

Tabelle 6.4.2: Wahrheitstafel für die Analyse von Entscheidungsstrukturen mit konsensuellen Koalitionsbeziehungen

FED	EUR	REDREG	OFF	Konsistenz	konfl	Starke Mitglieder
1	0	0	1	1.00	1	Bild, Infra
0	0	0	1	0.89	0	EP
0	0	1	1	0.85	0	AuG
0	0	1	0	0.82	0	Telecom, AHV, Kern
1	0	1	1	0.80	0	NFA
0	1	1	0	0.73	0	Schengen, Perso, Zins

Auch in dieser Wahrheitstafel wird nur die erste Reihe mit einer perfekten Konsistenz als hinreichend für das Ergebnis kodiert. Die nächsten Reihen, welche zwar noch immer eine Konsistenz von über 0.75 aufweisen, haben als starke Mitglieder Fälle, welche keine konsensuellen Koalitionsbeziehungen aufweisen. Sie werden daher mit 0 kodiert. Die Fälle des Fernmeldegesetzes und des Zinsbesteuerungsabkommens, welche konsensuelle Koalitionsbeziehungen kennen, werden somit nicht in die Lösung eingeschlossen.

Anhang 5: Notwendige Bedingungen für die Dimension der Koalitionsbeziehungen

Tabelle A.5.1: Notwendige Bedingungen für Entscheidungsstrukturen mit konfliktuellen / konsensuellen Koalitionsbeziehungen

	Konfliktuelle Koalitionsbeziehungen		Konsensuelle Koalitionsbeziehungen	
	<i>Konsistenz</i>	<i>Abdeckung</i>	<i>Konsistenz</i>	<i>Abdeckung</i>
Föderalistisches Geschäft	0.44	n.r.	0.50	n.r.
Nicht föderalistisches Geschäft	0.78	n.r.	0.71	n.r.
Europäisiertes Geschäft	0.44	n.r.	0.39	n.r.
Nicht europäisiertes Geschäft	0.81	n.r.	0.86	n.r.
Redistributives/regulatives Geschäft	0.85	n.r.	0.71	n.r.
Konstitutives/distributives Geschäft	0.44	n.r.	0.57	n.r.
Offene vorparlamentarische Phase	0.70	n.r.	0.71	n.r.
Geschlossene vorparl. Phase	0.81	n.r.	0.79	n.r.

Anhang 6: Einfache und komplexe Lösungen der QCA

Bei der komplexen Lösung dürfen keine Annahmen bezüglich des Ergebnisses der nicht beobachteten Kombinationen von Bedingungen gemacht und in die Reduktion der Wahrheitstafel einbezogen werden. In diesem Fall kann der Algorithmus die Lösungsformel ohne den Einbezug der logischen Rudimente nur bedingt vereinfachen und wird tendentiell Lösungsterme hervorbringen, welche viele Bedingungen beinhalten und nur einen oder wenige starke Mitglieder abdecken. Dies ist von beschränktem theoretischen Interesse, weshalb ich die komplexe Lösung nicht diskutiere. Für die Erarbeitung des einfachen Lösungsterms wird die Wahrheitstafel unter Einbezug aller logischen Rudimente minimiert. Dies bedeutet, dass für sämtliche nicht beobachteten Kombinationen von Bedingungen jenes Ergebnis angenommen werden darf, welches eine Reduktion des Lösungsterms erlaubt. Dieses Vorgehen wird meist einen aus wenigen Bedingungen bestehenden Lösungsterm hervorbringen. Die einfache Lösung weist deshalb im Vergleich mit den anderen Lösungen normalerweise einen tieferen Konsistenzwert, aber einen höheren Abdeckungswert auf. Während die Einfachheit des Lösungsterms für die theoretische Interpretation durchaus von Interesse sein kann, bringt die einfache Lösung aber auch drei gewichtige Nachteile mit sich. Erstens basiert sie, weil sie sämtliche zur Verfügung stehenden logischen Rudimente einbezieht, je nachdem auf vereinfachenden Annahmen, welche aufgrund theoretischer Argumente unwahrscheinlich ist. Zweitens kann es sein, dass aus demselben Grund Bedingungen, welche zuvor als notwendig identifiziert wurden, in der einfachen Lösung für hinreichende Bedingungen nicht auftauchen – was theoretisch ebenfalls keinen Sinn macht. Und drittens besteht das Problem der widersprüchlichen vereinfachenden Annahmen, bei welchem der Algorithmus für die Analyse der Präsenz und der Absenz desselben Phänomens vereinfachende Annahmen macht, welche sich widersprechen (siehe Vanderborgh und Yamasaki 2004).

Tabelle A.6.1: Komplexe Lösung für das Ergebnis „Dominante Koalition“¹

	Konsistenz	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung
eur*OFF +	0.88	0.65	0.44
fed*EUR*REDREG*off	1.00	0.44	0.24
Gesamtlösung:	eur*OFF + fed*EUR*REDREG*off		
Gesamtkonsistenz	0.91		
Gesamtabdeckung	0.88		

Tabelle A.6.2: Einfache Lösung für das Ergebnis „Macht verteilt“²

	Konsistenz	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung
eur*off	0.81	0.81	0.81
Gesamtlösung:	eur*off		
Gesamtkonsistenz	0.81		
Gesamtabdeckung	0.81		

Tabelle A.6.3: Komplexe Lösung für das Ergebnis „Konfliktuelle Koalitionsbeziehungen“³

	Konsistenz	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung
fed*eur*REDREG +	0.76	0.59	0.11
fed*eur*OFF +	0.94	0.56	0.07
eur*REDREG*OFF	1.00	0.59	0.11
Gesamtlösung	fed*eur*(REDREG + OFF) + eur*REDREG*OFF		
Gesamtkonsistenz	0.78		
Gesamtabdeckung	0.78		

¹ Die einfache Lösung entspricht in diesem Fall der intermediären Lösung und wird daher hier nicht aufgeführt.

² Die komplexe Lösung entspricht in diesem Fall der intermediären Lösung und wird daher hier nicht aufgeführt.

³ Die einfache Lösung entspricht in diesem Fall der intermediären Lösung und wird daher hier nicht aufgeführt.

Tabelle A.6.4: Einfache Lösung für das Ergebnis „Konsensuelle Koalitionsbeziehungen“⁴

	Konsistenz	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung
FED*redreg	0.87	0.46	0.46
Gesamtlösung:	FED*redreg		
Gesamtkonsistenz	0.87		
Gesamtabdeckung	0.46		

⁴ Die komplexe Lösung entspricht in diesem Fall der intermediären Lösung und wird daher hier nicht aufgeführt.

Anhang 7: Die „Robustheit“ der QCA-Resultate

Wie bei jeder empirischen Forschung sind auch bei einer Qualitativ Komparativen Analyse (QCA) die Resultate vom empirischen Material, in diesem Fall speziell von der Kalibrierung der Bedingungen und der Ergebnisse, abhängig. Handelt es sich wie in dieser Arbeit um eine eher kleine Anzahl Fälle, hat eine Veränderung der empirischen Basis natürlich einen umso grösseren Einfluss auf die Resultate. Die geringe Fallzahl hat aber demgegenüber den Vorteil, dass die empirische Basis ausführlich beschrieben werden kann und der Leser somit eine transparente Sicht auf die Entscheidungen des Forschers bezüglich der Kalibrierung hat. Der Rechtfertigung der Kalibrierung kommt daher eine wichtige Rolle zu, und jeder Fuzzy-Wert für jeden Fall muss klar begründet werden können. Dies habe ich in dieser Arbeit so eindeutig und transparent wie möglich zu machen versucht. „Messfehler“ im Sinne von zufälligerweise völlig falsch zugeordneten Fuzzy-Werten sollten daher nicht vorkommen. Ausserdem stellt die Rückkehr zu den Fällen nach der vergleichenden Analyse ein weiteres Element dar, welches die „Robustheit“ der Resultate sicherstellt. QCA-Resultate sollten nie einfach so akzeptiert werden, sondern müssen immer in den Zusammenhang der Fälle gestellt werden, welche der Analyse zugrunde liegen. Nur wenn die Lösung auch im Rahmen der einzelnen Fallanalysen Sinn macht, darf sie akzeptiert werden. Ich habe in dieser Arbeit die Lösungsterme jeweils in Zusammenhang mit den entsprechenden Fällen besprochen und so die Plausibilität der theoretischen Erklärung eingeschätzt.

Hinzu kommt, dass eine „falsche“ Kalibrierung, das heisst eine Veränderung eines Fuzzy-Wertes um 0.2, meist nur die Konsistenz- und Abdeckungswerte der Lösung, nicht aber die substantielle Aussage beeinflussen würde. Für das folgende Beispiel habe ich die Fuzzy-Werte der vier Bedingungen und der Dimension der Machtverteilung zufällig um 0.2 Fuzzy-Werte verändert. Tabelle A.7.1 zeigt diese zufällig veränderten Fuzzy-Werte, Tabelle A.7.2 zeigt die Wahrheitstafel für die Analyse hinreichender Bedingungen mit diesen zufällig veränderten Werten.

Tabelle A.7.1: Zufällig veränderte Fuzzy-Werte für den Test der „Robustheit“

Fall	KONFL	FED	EUR	REDREG	OFF
Kern	0.8	0	0	1	0.4
AHV	0.6	0.2	0.4	0.8	0.2
NFA	0.8	0.6	0.2	0.6	0.8
EP	1	0.2	0	0	0.8
Perso	0.6	0	0.8	0.6	0.4
Zins	0.2	0	0.8	1	0
Schengen	0.6	0.2	0.6	0.6	0
AuG	1	0.4	0.2	0.8	0.6
Bildung	0	0.8	0.2	0	1
Telecom	0.4	0	0.4	1	0
Infra	0.2	0.8	0	0	0.6

Tabelle A.7.2: Wahrheitstafel für den Test der „Robustheit“

FED	EUR	REDREG	OFF	Konsistenz	KONFL	Starke Mitglieder
0	0	1	0	1.00	1	Telecom, AHV, Kern
1	0	1	1	1.00	1	NFA
0	0	1	1	0.94	1	AuG
0	0	0	1	0.91	1	EP
0	1	1	0	0.81	0	Zins, Perso, Schengen
1	0	0	1	0.50	0	Bildung, Infra

Werden nun die Reihen der Wahrheitstafel gleich kodiert wie in der „richtigen“ Wahrheitstafel (die zweitletzte Reihe wird als nicht konsistent hinreichende Bedingung für das Ergebnis kodiert, weil zwischen 0.81 und 0.91 die grösste Lücke in den Konsistenzwerten über 0.75 liegt und weil eines der starken Mitglieder in dieser Menge (Zinsbesteuerung) kein starkes Mitglied in der Menge des Ergebnisses ist), so führt dies zur substantiell gleichen Lösung. In Tabelle A.7.3 ist ersichtlich, dass sich dabei nur die Konsistenz- und Abdeckungswerte der Lösung gegenüber der „richtigen“ Lösung verändern.

Tabelle A.7.3: Lösung für den Test der „Robustheit“ (1)

	Konsistenz	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung
fed*eur +	0.88	0.74	0.16
eur*REDREG	0.91	0.65	0.06
Gesamtlösung	eur*(fed + REDREG)		
Gesamtkonsistenz	0.89		
Gesamtabdeckung	0.81		

Wird die zweitletzte Reihe in der Wahrheitstafel ebenfalls als konsistent hinreichend für das Ergebnis kodiert, weil der entsprechende Konsistenzwert aufgrund dieser „zufälligen“ Fuzzy-Werte im Gegensatz zu den „richtigen“ Werten über dem Grenzwert von 0.75 liegt, so verändert sich die Lösung insofern, als dass auch die drei europäisierten Fälle als starke Mitglieder in dieser Kombination von Bedingungen von der der Lösung abgedeckt werden.

Tabelle A.7.4: Lösung für den Test der „Robustheit“ (2)

	Konsistenz	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung
fed +	0.67	0.84	0.16
REDREG	0.72	0.74	0.06
Gesamtlösung	fed + REDREG		
Gesamtkonsistenz	0.68		
Gesamtabdeckung	0.90		

Tabelle A.7.4 zeigt, dass die Lösung sich insofern verändert, als dass nun die Bedingung des innenpolitischen Geschäfts nicht mehr notwendiger Teil beider hinreichenden Lösungswege für konfliktuelle Koalitionsbeziehungen ist. Ansonsten ist die Lösung jedoch substantiell dieselbe, hat aber einen nicht akzeptablen Konsistenzwert von 0.68. Dieser ist dadurch zu erklären, dass das Zinsbesteuerungsabkommen zwar ein starkes Mitglied der Lösungsmenge, aber nicht des Ergebnisses ist.

Literatur

- Adam, S., und H. Kriesi (2007). The Network Approach. In P. A. Sabatier (ed.), *Theories Of The Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press
- Afonso, A. (2010). Policy concertation, Europeanization and new political cleavages: The case of Switzerland. *European Journal of Industrial Relations* 16 (1): 57-72.
- Afonso, A., und M. Magetti (2006). Bilaterals 2: Reaching the Limits of the Swiss Third Way? In C. Church (ed.), *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*. London: Routledge
- Afonso, A., M.-C. Fontana, und Y. Papadopoulos (2009). Does Europeanisation weaken the Left? Changing coalitions and veto power in Swiss decision-making processes. *NCCR Democracy Working Papers* 27.
- Amenta, E., und J. D. Poulsen (1994). Where to Begin: A Survey of Five Approaches to Selecting Independent Variables for Qualitative Comparative Research. *Sociological Methods & Research* 23: 22-53.
- Armingeon, K. (1998). The Impact of Globalization on Swiss Policy Making: A Comment. *Swiss Political Science Review* 4 (2): 95-128.
- (2006). Wirtschafts- und Finanzpolitik der Schweiz. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos und P. Sciarini (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Atkinson, M. M., und W. D. Coleman (1989). Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. *British Journal of Political Science* 19 (1): 47-67.
- (1992). Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance. *Governance* 5 (2): 154-80.
- Aubert, J.-F. (1991). *Bundesstaatsrecht der Schweiz*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing&Lichtenhahn.
- Auer, A. (2004). La déclaration de Bologne et le fédéralisme universitaire en Suisse. *Aktuelle Juristische Praxis* 4 (6): 712-26.
- Bachrach, P., und M. S. Baratz (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review* 56 (4): 947-52.
- Bartle, I. (2006). Europeans outside the EU: Telecommunications and Electricity Reform in Norway and Switzerland. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 19 (3): 407-36.
- Batagelj, V., und A. Mrvar (1996). *PAJEK - Program for Large Network Analysis*.
- Bates, S. R. (2010). Re-structuring Power. *Polity* 42 (3): 352-76.
- Baumgartner, F. R., und B. D. Jones (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics* 53 (4).
- Baumgartner, F. R., C. Breunig, C. Green-Pedersen, B. D. Jones, P. B. Mortensen, M. Nuytemans, und S. Walgrave (2009). Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science* 53 (3): 603-20.
- Bennett, A., und C. Elman (2006). Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence. *Political Analysis* 14: 250-67.
- Benninghoff, M., und J.-P. Leresche (2009). The Internationalization of National Decision-Making Processes: The Case of the Bologna Declaration in Switzerland. In S. Nahrath und F. Varone (eds.), *Rediscovering Public Law and public administration in Comparative Analysis*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (197-214).

- (Forthcoming). The Internationalization of National Decision-Making Processes: The Case of the Bologna Declaration in Switzerland.
- Berg-Schlosser, D., und G. D. Meur (2009). Comparative Research Design: Case and Variable Selection. In B. Rihoux und C. C. Ragin (eds.), *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks/London: SAGE Publications (19-32).
- Beyers, J. (2002). Gaining and seeking access: The European adaptation of domestic interest associations. *European Journal of Political Research* 41: 585-612.
- Beyers, J., und B. Kerremans (2004). Bureaucrats, Politicians, and Societal Interests: How Is European Policy Making Politicized? *Comparative Political Studies* 37 (10): 1119-50.
- Beyers, J., und C. Braun-Poppelaars. Ties that count. Explaining interest group access to policymakers. Antwerp: University of Antwerp, 2010.
- Birnbaum, P. (1982). The State versus Corporatism. *Politics & Society* 11 (4): 477-501.
- Blom-Hansen, J. (1997). A "New Institutional" Perspective on Policy Networks. *Public Administration* 75: 669-93.
- (2001). Organized interests and the state: A disintegrating relationship? Evidence from Denmark. *European Journal of Political Research* 39: 391-416.
- Blumler, J. G., und D. Kavanagh (1996). The Third Age of Political Communication: Influences and Features. *Political Communication* 16: 209-30.
- Bochsler, D. (2009). Neighbours or friends? When Swiss cantonal governments cooperate with each other. *Regional and Federal Studies* 19 (3): 349-70.
- Bonoli, G. (2006). Les politiques sociales. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos und P. Sciarini (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Borgatti, S. P. (2005). Centrality and network flow. *Social Networks* 27: 55-71.
- Borgatti, S. P., M. G. Everett, und L. C. Freeman (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- Börzel, T. A. (1997). What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* 1 (16).
- (1998). Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration* 76: 253-73.
- Börzel, T. A., und T. Risse (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In K. Featherstone und C. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press
- Börzel, T. A., und K. Heard-Lauréote (2009). Networks in EU Multi-level Governance: Concepts and Contributions. *Journal of Public Policy* 26 (2): 135-52.
- Brady, H. E., und D. Collier (2004). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Brady, H. E., D. Collier, und J. Seawright (2006). Toward a Pluralistic Vision of Methodology. *Political Analysis* 14: 353-68.
- Braumöller, B. (2003). Causal Complexity and the Study of Politics. *Political Analysis* 11: 209-33.
- Braumöller, B. F., und G. Goertz (2000). The methodology of necessary conditions. *American Journal of Political Science* 44 (4): 844-58.
- Braun, D. (2000). Territorial Division of Power and Public Policy-Making: An Overview. In D. Braun (ed.), *Public Policy and Federalism*. Aldershot: Ashgate
- (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. *Swiss Political Science Review* 9 (1): 57-89.
- (2009a). Constitutional Change in Switzerland. *Publius: The journal of Federalism* 39 (2): 314-40.

- (2009b). La coordination de la politique du savoir et de l'innovation: une analyse comparative. In J.-P. Leresche, P. Larédo und K. Weber (eds.), *Recherche et enseignement supérieur face à l'internationalisation*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (173-94).
- Braun, D., und J.-P. Leresche (2006). Forschungs- und Technologiepolitik in der Schweiz. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos und P. Sciarini (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag NZZ (765-90).
- Brunner, M., und P. Sciarini (2002). L'opposition ouverture-traditions. In S. Hug und P. Sciarini (eds.), *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse*. Paris: L'Harmattan
- Budge, I., H.-D. Klingemann, A. Volkens, J. Bara, und E. Tanenbaum (2001). *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Bundesrat (2000). Botschaft über die 11. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung und die mittelfristige Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. *Bundesblatt*: 1865-2034.
- (2001a). Botschaft zu den Volksinitiativen «MoratoriumPlus – Für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos (MoratoriumPlus)» und «Strom ohne Atom – Für eine Energiewende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke (Strom ohne Atom)» sowie zu einem Kernenergiegesetz. *Bundesblatt*: 2665-824.
- (2001b). Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). *Bundesblatt*: 2291-559.
- (2002). Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer. *Bundesblatt*: 3709-850.
- (2003a). Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03). 5615-802.
- (2003b). Botschaft zur Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG). *Bundesblatt*: 7951-8006.
- (2004a). Botschaft zur Genehmigung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EG. *Bundesblatt*: 5891-930.
- (2004b). Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II»). *Bundesblatt*: 5965-6300.
- (2005). Botschaft zum Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz (Infrastrukturfonds). *Bundesblatt*: 763-818.
- Bunt, G. G. V. D., M. A. J. V. Duijn, und T. A. B. Snijders (1999). Friendship Networks Through Time: An Actor-Oriented Dynamic Statistical Network Model. *Computational & Mathematical Organization Theory* 5 (2): 167-92.
- Burstein, P. (1991). Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes. *Annual Review of Sociology* 17: 327-50.
- Burt, R. (1975). Corporate society: a time series analysis of network structure. *Social Science Research* 4: 271-328.
- Caramani, D. (2008). *Introduction to the Comparative Method with Boolean Algebra*. Edited by T. F. Liao, Quantitative Applications in the Social Sciences. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore: SAGE Publications.
- Carpenter, D. P., K. M. Esterling, und D. M. Lazer (2004). Friends, Brokers, and Transitivity: Who Informs Whom in Washington Politics? *The Journal of Politics* 66 (1): 224-46.
- Carrington, P. J., J. Scott, und S. Wasserman (2005). *Models and Methods in Social Network Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cerny, P. (1997). Globalization and Politics. *Swiss Political Science Review* 3 (4): 122-28.

- Christmann, A. (2010). Damoklesschwert Referendum? Die indirekte Wirkung ausgebauter Volksrechte auf die Rechte religiöser Minderheiten. *Swiss Political Science Review* 16 (1): 1-41.
- Christopoulos, D. C. (2006). Relational attributes of political entrepreneurs: a network perspective. *Journal of European Public Policy* 13 (5): 757-78.
- (2008). The Governance of Networks: Heuristic or Formal Analysis? A Reply to Rachel Parker. *Political Studies* 56: 475-81.
- Coleman, J. S. (1974). *Power and the Structure of Society*. New York: W.W. Norton.
- (1982). *The Asymmetric Society*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.
- Collier, D., und S. Levitsky (1997). Democracy With Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics* 49 (3): 430-51.
- Cook, K. S., R. M. Emerson, M. R. Gillmore, und T. Yamagishi (1983). The Distribution of Power in Exchange Networks: Theory and Experimental Results. *The American Journal of Sociology* 89 (2): 275-305.
- Cooper, B. (2005). Applying Ragin's Crisp and Fuzzy Set QCA to Large Datasets: Social Class and Educational Achievement in the National Child Development Study. *Sociological Research Online* 10 (2).
- Cramner, S. J., B. A. Desmarais, und E. J. Menninga (2011). Complex Dependencies in the Alliance Network. *Conflict Management and Peace Science* forthcoming.
- Cronqvist, L., und D. Berg-Schlosser (2009). Multi-Value QCA (mvQCA). In B. Rihoux und C. C. Ragin (eds.), *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore: SAGE Publications (69-86).
- Czada, R. (1995). Institutionelle Theorien der Politik. In D. Nohlen und R.-O. Schultze (eds.), *Lexikon der Politik - Band 1 Politische Theorien*. Frankfurt am Main: Büchergilde Gutenberg
- Dahl, R. A. (1957). The Concept of Power. *Behavioural Science* 2: 201-15.
- (1961). *Who Governs - Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press.
- Daugbjerg, C., und D. Marsh (1998). Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macro-level and micro-level analysis. In D. Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press
- Doreian, P. (2008). A multiple indicator approach to blockmodeling signed networks. *Social Networks* 30: 247-58.
- Doreian, P., und A. Mrvar (1996). A partitioning approach to structural balance. *Social Networks* 18: 149-68.
- (2009). Partitioning signed social networks. *Social Networks* 31: 1-11.
- Doreian, P., V. Batagelj, und A. Ferligoj (2005). *Generalized Blockmodelling*, Structural Analysis in the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies* 43 (1): 136-58.
- (2001). There Must Be End to Confusion: Political Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities. *Political Studies* 49: 89-105.
- Dupont, C., und P. Sciarini (1998). Globalization, Few Certitudes and many Open Questions. *Swiss Political Science Review* 4 (2): 124-28.
- (2002). Switzerland and the European Integration: Engagement without Marriage. *West European Politics* 24 (2): 211-32.
- (2006). Back to the future: the first round of bilateral talks with the EU. In C. Church (ed.), *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*. London: Routledge

- Dupont, C., P. Sciarini, und C. Eggli (2001). Entre cohérence et efficacité: la Suisse dans les négociations bilatérales avec l'Union Européenne. *Swiss Political Science Review* 7 (4): 5-37.
- Dupont, C., P. Sciarini, D. Knubel, und S. Donzé. La Suisse dans les institutions de Bretton Woods: Évaluation du statut de membre (acteurs, compétences, influence.) Rapport d'expertise à l'intention de l'organe parlementaire du contrôle de l'administration. Genève / Lausanne, 2003.
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Emerson, R. M. (1962). Power-Dependence Relations. *American Sociological Review* 27 (1): 31-41.
- Emirbayer, M., und J. Goodwin (1994). Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency. *American Journal of Sociology* 99 (6): 1411-54.
- Emmenegger, P. (2008). Religion und Arbeitnehmerschutzgesetzgebung: Eine Fuzzy-Set Analyse. *Swiss Political Science Review* 14 (1): 85-130.
- Faust, K., und J. Skvoretz (2002). Comparing Networks Across Space and Time, Size and Species. *Sociological Methodology* 32 (1): 267-99.
- Feld, S. L., und W. C. Carter (2002). Detecting measurement bias in respondent reports of personal networks. *Social Networks* 24: 365-83.
- Fischer, A. (2002). Wirtschaftsbranche, Gewerkschaftsstärke und Interessengegensätze der Arbeitgeber: Der Fall der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit. *Swiss Political Science Review* 8 (3/4): 85-100.
- (2003). Vetospieler und die Durchsetzbarkeit von Side-Payments. *Swiss Political Science Review* 9 (2): 27-58.
- (2005). *Die Auswirkung der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse*. Zürich / Chur: Verlag Rüegger.
- (2006). Das Kantonsreferendum: Wirkungsweise und Reformansätze. In A. Vatter (ed.), *Föderalismusreform*. Zürich: Verlag NZZ (132-51).
- Fischer, A., S. Nicolet, und P. Sciarini (2002). Europeanisation of Non EU-Countries: The Case of Swiss Immigration Policy Towards the EU. *West European Politics* 25 (3): 143-70.
- Fischer, A., P. Sciarini, und S. Nicolet (2003). La politique des télécommunications suisse: entre pression internationale et résistance nationale. *Politiques et Management Public* 21 (3): 1-16.
- Fischer, M. (2011). Social Network Analysis and Qualitative Comparative Analysis: Their mutual benefit for the explanation of policy network structures. *Methodological Innovations Online* 6 (2).
- Fischer, M., A. Fischer, und P. Sciarini (2009). Power and Conflict in the Swiss Political Elite: An Aggregation of Existing Network Analyses. *Swiss Political Science Review* 15 (1): 31-62.
- Fischer, M., P. Sciarini, und D. Traber (2010). The silent reform of Swiss federalism: The new constitutional articles on education. *Swiss Political Science Review* 16 (4): 747-71.
- Fowler, J. (2006). Connecting the Congress: A Study of Cosponsorship Networks. *Political Analysis* 14: 456-87.
- Freeman, G. P. (1985). National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation. *Journal of Public Policy* 5 (4): 467-96.
- Frey, R. L., A. Spillmann, B. Dafflon, C. Jeanrenaud, und A. Meier (1994). *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung / Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren.
- George, A. L., und A. Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge/London: MIT Press.

- Germann, R. E. (1997). *Emerging Administrative Sciences within Federalism and Direct Democracy in Switzerland*, Discussion Paper de l'IDHEAP 8/1997. Lausanne: Institut des hautes études en administration publique.
- (2002). Die Kantone: Gleichheit und Disparität. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder und Y. Papadopoulos (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Germann, R. E., A. Frutiger, und M. V. Sury (1985). *Experts et commissions de la Confédération*. Lausanne: Presse polytechniques romandes.
- Gerring, J. (2001). *Social Science Methodology. A Critical Framework*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Goertz, G. (2006). *Social Science Concepts - A User's Guide*. Princeton / Woodstock: Princeton University Press.
- Goertz, G., und J. Mahoney (2005). Two-Level Theories and Fuzzy-Set Analysis. *Sociological Methods & Research* 33 (4): 497-538.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology* 91 (3).
- Graziano, P., und M. P. Vink, (eds.) (2007). *Europeanization - New Research Agendas*. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan.
- Hall, P. (2003). Aligning ontology and methodology in comparative research. In J. Mahoney und D. Rueschenmeyer (eds.), *Comparative-historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hall, P. A., und R. C. R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44: 936-57.
- Haller, W., und A. Kölz (2004). *Allgemeines Staatsrecht*. 3. ed. Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn.
- Hänggli, R. (2011). Flow of Messages. Framing and Opinion Formation in Direct-Democratic Campaigns. University of Zurich.
- Hänggli, R., und H. Kriesi (2010). Political Framing Strategies and Their Impact on Media Framing in a Swiss Direct-Democratic Campaign. *Political Communication* 27 (2): 141-57.
- Hartmann, J. (1995). Funktionale Theorien der Politik. In D. Nohlen und R.-O. Schultze (eds.), *Lexikon der Politik - Politische Theorien*. Frankfurt am Main: Büchergilde Gutenberg
- Häusermann, S., A. Mach, und Y. Papadopoulos (2004). From Corporatism to Partisan Politics: Social Policy Making under Strain in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 10 (2): 33-59.
- Haverland, M. (2007). Methodology. In M. P. Vink und P. Graziano (eds.), *Europeanization - New Research Agendas*. New York: Palgram Macmillian
- Heaney, M. (2006). Brokering Health Policy: Coalitions, Parties, and Interest Group Influence. *Journal of Health Politics, Policy and Law* 31 (5): 887-944.
- Heckathorn, D. D., und S. M. Maser (1990). The Contractual Architecture of Public Policy: A Critical Reconstruction of Lowi's Typology. *Journal of Politics* 52 (4).
- Heclo, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven/London: Yale University Press.
- Hisschemöller, M., und R. Hoppe (1995). Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 8 (4): 40-60.
- Hoppe, R. (2011). Institutional constraints and practical problems in deliberative and participatory policy making. *Policy & Politics* 39 (2): 163-86.

- Howlett, M. (2002). Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science* 35 (2): 235-67.
- Howlett, M., and M. Ramesh (1998). Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process. *Policy Studies Journal* 26 (3): 466-81.
- Hug, S., und P. Sciarini (2002). *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse*. Paris: L'Harmattan.
- Hug, S., und T. Schulz (2007). Left-Righ Positions of Political Parties in Switzerland. *Party Politics* 13 (3): 305-30.
- Hug, S., und H. Kriesi, (eds.) (2010). *Value Change in Switzerland*. Lanham: Lexington Press.
- Immergut, E. M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionnalism. *Politics & Society* 26 (1): 5-34.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R., und J.-R. Rabier (1986). Political Realignment in Advanced Industrial Society: From Class-Based Politics to Quality-of-Life Politics. *Government and Opposition* 21 (4): 456-79.
- Ingold, K. (2008). *Analyse des mécanismes de décision: Le cas de la politique climatique suisse*. Edited by K. Armingeon, P. Knoepfel und I. Papadopoulos. Vol. 8, Politikanalyse / Analyse des politiques publiques. Zürich / Chur: Rüegger.
- (2010). Apprendre pour le futur: Une analyse de la politique climatique suisse. *Swiss Political Science Review* 2010 (16): 1.
- (2011). Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy. *Policy Studies Journal* 39 (3): 435-59.
- Jegen, M. (2003). *Energiapolitische Vernetzung in der Schweiz: Analyse der Kooperationsnetzwerke und Ideensysteme der energiepolitischen Entscheidungsträger*. Basel/Genf: Helbling und Licherhahn.
- Jönsson, C., B. Bjurulf, O. Elgström, A. Sannerstedt, und M. Strömvik (1998a). Negotiations in Networks in the European Union. *International Negotiations* 3: 319-44.
- (1998b). Negotiations in Networks in the European Union. *International Negotiation* 3: 319-44.
- Jordan, G., und K. Schubert (1992). A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research* 21: 7-27.
- Katzenstein, P. (1978). *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- (1984). *Corporatism and change : Austria, Switzerland, and the politics of industry*. Ithaka/London: Cornell University Press.
- (1985). *Small States in World Markets*. Cornell: Cornell University Press.
- Keating, M., und D. D. Porta (2010). In Defence of Pluralism in the Social Sciences. *European Political Science* 9: 111-20.
- Kenis, P., und V. Schneider (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In B. Marin und R. Mayntz (eds.), *Policy Networks - Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a. M. / Boulder, Colorado: Campus Verlag / Westview Press
- Keohane, R., und H. Milner (1996). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, G., R. O. Keohane, und S. Verba (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Klöti, U., C. Hirschi, U. Serdült, und T. Widmer (2005). *Verkannte Aussenpolitik - Entscheidungsprozesse in der Schweiz*, Politikanalyse - Analyse des politiques publiques, Band 4. Zürich/Chur: Verlag Rüegger.
- Knill, C., und D. Lehmkuhl (2002). The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. *European Journal of Political Research* 41: 255-80.
- Knoke, D. (1990). *Political Networks. The Structural Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1993). Networks of Elite Structure and Decision Making. *Sociological Methods & Research* 22 (1): 22-45.
- (1998). Who steals my purse steals my trash. *Journal of Theoretical Politics* 10 (4): 507-30.
- (2010). Policy Networks. In P. Carrington und J. Scott (eds.), *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*: SAGE Publications
- Knoke, D., und J. H. Kuklinski (1982). *Network Analysis*. Newbury Park, CA.
- Knoke, D., F. U. Pappi, J. Broadbent, und Y. Tsujinaka (1996). *Comparing Policy Networks - Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- König, T., und T. Bräuninger (1998). The Formation of Policy Networks: Preferences, Institutions and Actors' Choice of Information and Exchange Relations. *Journal of Theoretical Politics* 10 (4): 445-71.
- Kriesi, H. (1980). *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt: Campus Verlag.
- (1982). The Structure of the Swiss Political System. In P. C. Schmitter und G. Lehmbruch (eds.), *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage
- (1994). *Les démocraties occidentales*. Paris: Economica.
- (1998). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- (2001). *Die Rolle der Öffentlichkeit im politischen Entscheidungsprozess*, Discussion Paper P 01-701. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- (2007). *Vergleichende Politikwissenschaft. Teil 1: Grundlagen*, Studienkurs Politikwissenschaft. Baden-Baden: Nomos.
- (2010). Restructuration of Partisan Politics and the Emergence of a New Cleavage Based on Values. *West European Politics* 33 (3): 673-85.
- Kriesi, H., und M. Jegen (2001). The Swiss energy policy elite: The actor constellation of a policy domain in transition. *European Journal of Political Research* 39: 251-87.
- Kriesi, H., und A. H. Trechsel (2008). *The Politics of Switzerland*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, H., S. Adam, und M. Jochum (2006a). Comparative analysis of policy networks in Western Europe. *Journal of European Public Policy* 13 (3): 341-61.
- Kriesi, H., R. Lachat, P. Selb, S. Bornschier, und M. Helbling (2005). *Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich*. Zürich: Verlag NZZ.
- Kriesi, H., E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschier, und T. Frey (2006b). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research* 45: 921-56.
- (2008). *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kvist, J. (2007). Fuzzy set ideal type analysis. *Journal of Business Research* 60: 474-81.
- Lachat, R. (2008). Switzerland: another case of transformation driven by an established party. In H. Kriesi, E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschier und T. Frey (eds.), *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press

- Laumann, E. O., und F. U. Pappi (1976). *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*. New York: Academic Press.
- Laumann, E. O., und D. Knoke (1987). *The Organizational State - Social Choice in National Policy Domains*. Madison/London: The University of Wisconsin Press.
- Lavenex, S. (2006). Einwanderungs-, Asyl-, Integrations- und Einbürgerungspolitik. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos und P. Sciarini (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag NZZ
- (2009). Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework. *Swiss Political Science Review* 15 (4): 547-75.
- Leresche, J.-P., P. Larédo, und K. Weber (2009). Approches et usages de l'internationalisation dans les systèmes de recherche et d'enseignement supérieur. In J.-P. Leresche, P. Larédo und K. Weber (eds.), *Recherche et enseignement supérieur face à l'internationalisation*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes
- Lieberman, E. S. (2005). Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research. *American Political Science Review* 99 (3): 435-52.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review* 65 (3): 682-93.
- (1975). The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research. *Comparative Political Studies* 8 (2).
- (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linder, W. (2005). *Schweizerische Demokratie*. Bern / Stuttgart / Wien: Haupt.
- (2009). Schweizerische Konkordanz im Wandel. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 7 (2): 207-30.
- (2010). *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Basingstoke/New York: Palgrave MacMillan.
- Linder, W., und D. Schwarz (2008). Möglichkeiten parlamentarischer Opposition im schweizerischen System. *Parlament, Parlement, Parlamento* 2.
- Lowi, T. J. (1964). American Business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics* 16 (4): 677-715.
- (1970). Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy. *Public Administration Review* 30 (3): 314-25.
- (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review* 32 (4): 298-310.
- (1985). The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration. In R. G. Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press
- Lüthi, R. (1996). Die Wirkung von institutionellen Reformen dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991. *Swiss Political Science Review* 2 (2): 1-32.
- Lukes, S. S. (1974). *Power: A Radical View*. London: MacMillan Press, Ltd.
- Mach, A., S. Häusermann, und Y. Papadopoulos (2003). Economic regulatory reforms in Switzerland: adjustments without European integration, or how rigidities become flexible. *Journal of European Public Policy* 10 (2): 301-18.
- Magetti, M. (2009). The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: A Comparative Analysis. *Journal of European Public Policy* 16 (3): 450-70.
- Mahoney, C. (2007a). Networking vs. allying: the decision of interest groups to join coalitions in the US and the EU. *Journal of European Public Policy* 14 (3): 366-83.
- Mahoney, J. (2007b). Qualitative Methods and Comparative Politics. *Comparative Political Studies* 40: 122-44.

- (2008). Toward a Unified Theory of Causality. *Comparative Political Studies* 41 (4/5): 412-36.
- Manin, B. (1995). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Calmann-Lévy.
- Marks, G., L. Hooghe, und K. Blank (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies* 34 (3).
- Marsh, D. (1998). The development of the policy network approach. In D. Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press
- Marsh, D., und M. Smith (2000). Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. *Political Studies* 48: 4-21.
- (2001). There is More than One Way to Do Political Science: On Different Ways to Study Policy Networks. *Political Studies* 49 (3): 528-41.
- Mazzoleni, G., und W. Schulz (1999). "Mediatization" of Politics: A Challenge for Democracy? *Political Communication* 16: 247-61.
- Mcfarland, A. S. (1987). Interest Groups and Theories of Power in America. *British Journal of Political Science* 17 (2): 129-47.
- Moravcsik, A. (1994). *Why the European Community strenghtens the state: Domestic politics and international cooperation*. Vol. Working Paper 52, Working Paper 52. Cambridge: Harvard University Press.
- Morse, J. M. (2003). Principles of Mixed Methods and Multimethod Research Design. In A. Tashakkori und C. Teddlie (eds.), *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*. Thousand Oaks, SA: Sage
- Neidhart, L. (1970). *Plebiszit und Pluralitäre Demokratie, eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendum*. Bern: Francke.
- Nohrstedt, D., und K. Ingold. Venue Access and Policy Conflict: Belief System Alignment in Swiss and Swedish Energy Policy Subsystems. In *MPSA Annual Meeting*. Chicago, 2011.
- Nooy, W. D., A. Mrvar, und V. Batagelj (2005). *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Papadopoulos, Y., (ed.) (1994). *Elites politics et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970-1987*. Lausanne: Réalités sociales.
- Pappi, F. U. (1993). Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In A. Héritier (ed.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag (84-94).
- Pappi, F. U., und C. H. C. A. Henning (1998). Policy Networks: More than a Metaphor? *Journal of Theoretical Politics* 10 (4): 553-75.
- Peters, G. (1998). Policy networks: myth, metaphor and reality. In D. Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press
- (2005). *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. London/New York: Continuum.
- Poitry, A.-V. (1989). *La fonction d'ordre de l'État. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse*. Bern: Lang.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games. *International Organization* 42 (3): 427-60.
- (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* 6 (1): 65-78.
- Raab, J. (2002). Where Do Policy Networks Come From? *Journal of Public Administration Research and Theory* 12 (4): 581-622.

- Radaelli, C. M. (2001). The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research. *Politique européenne* (5): 105-36.
- (2003). The Europeanization of Public Policy. In K. Featherstone und C. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press
- Ragin, C., K. A. Drass, und S. Davey (2009). Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 2.5.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- (2000). *Fuzzy-set social science*. Chicago: The University of Chicago press.
- (2008). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy-Sets and Beyond*. Chicago/London: University of Chicago Press.
- (2009). Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA). In B. Rihoux und C. C. Ragin (eds.), *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks/London: SAGE Publications (87-122).
- Ragin, C. C., und H. S. Becker, (eds.) (1992). *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge/New York/Melbourne Cambridge University Press.
- Ragin, C. C., und P. Fiss (2008). Net Effects versus Configurations: An Empirical Demonstration. In C. C. Ragin (ed.), *Redesigning Social Inquiry. Fuzzy-Sets and Beyond*. Chicago/London: University of Chicago Press (190-212).
- Rhodes, M. (1998). Globalization and the Welfare State: The Emergence of Competitive Corporatism. *Swiss Political Science Review* 4 (1): 99-107.
- Rhodes, R. A. W. (1990). Policy Networks. A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics* 2 (3): 293-317.
- Rieger, G. (1995). Rassismus. In D. Nohlen und R.-O. Schultze (eds.), *Lexikon der Politik - Politische Theorien*. Frankfurt am Main: Büchergilde Gutenberg
- Rihoux, B., und C. C. Ragin (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks/London: SAGE Publications.
- Rihoux, B., und G. D. Meur (2009). Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA). In B. Rihoux und C. C. Ragin (eds.), *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks/London: SAGE Publications (33-68).
- Rihoux, B., C. Ragin, S. Yamasaki, und D. Bol (2009). Conclusions - The Way(s) Ahead. In B. Rihoux und C. Ragin (eds.), *Configurational Comparative Methods*. Thousand Oaks/London: SAGE Publications (167-78).
- Robins, G., P. Pattison, Y. Kalish, und D. Lusher (2007). An introduction to exponential random graph (p*) models for social networks. *Social Networks* 29: 173-91.
- Sabatier, P., S. Hunter, und S. McLaughlin (1987). The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents. *Political Research Quarterly* 40: 449-76.
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. *Science Communication* 8: 649-92.
- (2007). The Need for Better Theories. In P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press
- Sabatier, P. A., und H. C. Jenkins-Smith (1999). The advocacy coalition framework: an assessment. In P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press
- Sabatier, P. A., und C. M. Weible (2007). The Advocacy Coalition Framework. In P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press

- Sager, F. (2006). Infrastrukturpolitik: Verkehr, Energie und Telekommunikation. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos und P. Sciarini (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag NZZ
- Sager, F., M. Meyrat, und M. Maibach (2001). "Boundary Delineation" in grenzüberschreitenden Policy-Netzwerken: Primat der Policies oder der Polity? Das Fallbeispiel des Policy-Netzwerks zur 28-Tonnen-Limite. *Swiss Political Science Review* 7 (1): 51-82.
- Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science* 64 (4): 1033-53.
- (1991). Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics* 3 (3): 243-57.
- Scharpf, F. W. (1993). Coordination in Hierarchies and Networks. In F. W. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks*. Frankfurt am Main/Boulder, Colorado: Campus Verlag/Westview Press
- (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado / Oxford: Westview Press.
- (1998). Globalization: The Limitations on State Capacity. *Swiss Political Science Review* 4 (1): 92-98.
- (2000). *Interaktionsformen - Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The Semisovereign People*. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press.
- Schmidt, V. A. (2006). Procedural democracy in the EU: the Europeanization of national and sectoral policy-making processes. *Journal of European Public Policy* 13 (5): 670-91.
- Schmitter, P. C. (1979). Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe. In P. C. Schmitter und G. Lehmbruch (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London/Beverly Hills: SAGE Publications
- (1982). Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going. In G. Lehmbruch und P. C. Schmitter (eds.), *Patterns of corporatist policy-making*. London / Beverly Hills: SAGE Publications
- (2008). The Changing Politics of Organised Interests. *West European Politics* 31 (1-2): 195-210.
- (2009). The nature and future of comparative politics. *European Political Science Review* 1 (1): 33-61.
- Schmitter, P. C., und G. Lehmbruch (1979). *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London/Beverly Hills: SAGE Publications.
- Schneider, C. Q. (2009). *The Consolidation of Democracy. Comparing Europe and Latin America*. Abingdon/New York: Routledge.
- Schneider, C. Q., und C. Wagemann (2006). Reducing complexity in Qualitative Comparative Analysis (QCA): Remote and proximate factors and the consolidation of democracy. *European Journal of Political Research* 45: 751-86.
- Schneider, C. Q., und B. Grofman (2006). It Might Look Like a Regression...but It's Not! An Intuitive Approach to the Presentation of QCA and fs/QCA Results. *COMPASS Working Paper* 39.
- Schneider, C. Q., und C. Wagemann (2007). *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und solche, die es werden wollen*. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- (2010). Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets. *Comparative Sociology* 9: 397-418.

- Schneider, M., J. Scholz, M. Lubell, D. Mindruta, und M. Edwardsen (2003). Building Consensual Institutions: Networks and the National Estuary Program. *American Journal of Political Science* 47 (1): 143-58.
- Schneider, V. (1988). *Politiknetzwerke in der Chemikalienkontrolle*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- (1992). The structure of policy networks. *European Journal of Political Research* 21: 109-29.
- Schwarz, D. (2008). *Das Verhältnis von National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren 1996-2005*, Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Bern.
- Schwarz, D., und W. Linder. (2006). *Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996-2005*, Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung. Bern.
- . (2007). *Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996-2005*, Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung. Bern.
- Sciarini, P. (1994). *La Suisse face à la Communauté Européenne et au GATT - Le cas test de la politique agricole*. Genève: Editions Georg.
- (1995). Réseau politique interne et négociations internationales: le GATT, levier e la réforme agricole suisse. *Swiss Political Science Review* 1 (2-3): 225-52.
- (1996). Elaboration of the Swiss Agricultural Policy for the GATT Negotiations: A Network Analysis. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 22 (1): 85-115.
- (1999). La formulation de la décision. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder und Y. Papadopoulos (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Verlag
- (2005). Le centralisme et les pouvoirs cantonaux: quelles évolutions? In O. Mazzoleni (ed.), *Fédéralisme et centralisation. L'expérience suisse et les nouveaux défis européens*. Lugano: Casagrande (101-25).
- (2006). Le processus législatif. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos und P. Sciarini (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag NZZ (491-525).
- Sciarini, P., und A. Trechsel (1996). Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires? *Swiss Political Science Review* 2 (2): 204-40.
- Sciarini, P., und D. Bochler (2006). Réforme du fédéralisme suisse: contribution, promesses et limites de la collaboration intercantonale. In J.-L. Chappelet (ed.), *Contributions à l'action publique*. Lausanne/Bern: Presses polytechniques et universitaires romandes/Haupt (267-85).
- Sciarini, P., und U. Serdült (2006). The Swiss decision-making system in the 21. century: power, institutions, conflicts. *Project design submitted to the Swiss National Foundation*.
- Sciarini, P., S. Nicolet, und A. Fischer (2002). L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995-1999. *Swiss Political Science Review* 8 (3/4): 1-34.
- Sciarini, P., A. Fischer, und S. Nicolet (2004). How Europe hits home: evidence from the Swiss case. *Journal of European Public Policy* 11 (3): 353-78.
- Scott, J., (ed.) (1994). *Power - Critical Concepts*. London: Routledge.
- Serdült, U., und C. Hirschi (2004). From Process to Structure: Developing a reliable and valid Tool for Policy Network comparison. *Swiss Political Science Review* 10 (2): 137-55.
- Serdült, U., und W. Schenkel (2006). Bundesstaatliche Beziehungen und Governance im Mehrebenensystem. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos und P. Sciarini (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag NZZ
- Serdült, U., C. Vögeli, C. Hirschi, und T. Widmer (2005). APES - Actor-Process-Event Scheme. <http://www.apes-tool.ch>.

- Snijders, T. A. B., G. G. V. D. Bunt, und C. E. G. Steglich (2010). Introduction to stochastic actor-based models for network dynamics. *Social Networks* 32: 44-60.
- Spitzer, R. J. (1983). Presidential Policy Determinism: How Policies Frame Congressional Responses to the President's Legislative Program. *Presidential Studies Quarterly* 13 (4): 556-74.
- (1987). Promoting policy theory: Revising the arenas of power. *Policy Studies Journal* 15 (4).
- Spreitzer, A., und S. Yamasaki (2008). Comparing Policy Networks: Policy Network Typology Building and Hypotheses Testing with QCA. In U. Serdült und V. Täube (eds.), *Applications of Social Network Analysis ASNA 2005*. Berlin: Wissenschaftlicher Verlag
- Stevenson, W. B., und D. Greenberg (2000). Agency and Social Networks: Strategies of Action in a Social Structure of Position, Opposition, and Opportunity. *Administrative Science Quarterly* 45: 651-78.
- Tarrow, S. (1995). Bridging the Quantitative-Qualitative Divide in Political Science. *American Political Science Review* 89 (2): 471-74.
- (2010). The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice. *Comparative Political Studies* 43 (2): 230-59.
- Tashakkori, A., und C. Teddlie (1998). *Mixed Methodology: Combining qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks, SA: Sage.
- Thatcher, M. (1998). The Development of Policy Network Analysis: From Modes Origins to Overarching Frameworks. *Journal of Theoretical Politics* 10 (4): 389-416.
- Thomas, C. S. (2001). *Political Parties and Interest Groups: Shaping Democratic Governance*. Boulder/London: Lynne Rienner.
- Tolbert, C. J. (2002). Rethinking Lowi's constituent policy: governance policy and direct democracy. *Environment and Planning C: Government and Policy* 20: 75-93.
- Trechsel, A. H., und P. Sciarini (1998). Direct democracy in Switzerland: Do elites matter? *European Journal of Political Research* 33: 99-124.
- True, J. L., B. D. Jones, und F. R. Baumgartner (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press
- Vanderborgh, Y., und S. Yamasaki (2004). Des cas logiques...contradictoires? Un piège de l'AQQC déjoué à travers l'étude de la faisabilité politique de l'Allocation Universelle. *Revue Internationale de Politique Comparée* 11 (1): 51-66.
- Varone, F. (2006). L'administration fédérale. In U. Klöti, P. Knoepfel, H.-P. Kriesi, W. Linder, I. Papadopoulos und P. Sciarini (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik, 4. Auflage*. Zürich: Verlag NZZ
- Vatter, A. (2006a). Die Kantone. In U. Klöti, P. Knoepfel, H.-P. Kriesi, W. Linder, I. Papadopoulos und P. Sciarini (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik, 4. Auflage*. Zürich: Verlag NZZ
- , (ed.) (2006b). *Föderalismusreform*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- (2006c). Föderalismus. In U. Klöti, P. Knoepfel, H.-P. Kriesi, W. Linder, I. Papadopoulos und P. Sciarini (eds.), *Handbuch der Schweizer Politik, 4. Auflage*. Zürich: Verlag NZZ (79-102).
- (2008). Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensusdemokratie im Wandel: Eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007. *Swiss Political Science Review* 14 (1): 1-48.
- (2009). Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries? *European Political Science Review* 1 (1): 125-54.
- Vatter, A., und S. Wälti (2003). Schweizerischer Föderalismus in vergleichender Perspektive - Der Umgang mit Reformhindernissen. *Swiss Political Science Review* 9 (1): 1-25.

- Vögli, C. (2007). *Vom Inhalt zur Struktur?* Zürich: Dissertation, Universität Zürich.
- Waarden, F. V. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* 21: 29-52.
- Wälti, S. (1996). Institutional reform of federalism: Changing the players rather than the rules of the game. *Swiss Political Science Review* 2: 113-41.
- Wasserman, S., und K. Faust (1994). *Social Network Analysis. Methods and Applications*. Cambridge.
- Wasserman, S., und P. Pattison (1996). Logit Models and Logistic Regressions for Social Networks: An Introduction to Markov Graphs and p*. *Psychometrika* 61 (3): 401-25.
- Wasserman, S., und G. Robins (2005). An Introduction to Random Graphs, Dependence Graphs, and p*. In P. J. Carrington, J. Scott und S. Wasserman (eds.), *Models and Methods in Social Network Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Wbk-N (2005). Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung - Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Forschung des Nationalrats. *Bundesblatt*: 5479-542.
- Weible, C. M. (2005). Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks. *Political Research Quarterly* 58 (3): 461-75.
- Weiss, U. (1996). Macht. In D. Nohlen und R.-O. Schultze (eds.), *Lexikon der Politik - Politische Theorien*. Frankfurt am Main: Büchergilde Gutenberg
- White, H. C., S. A. Boorman, und R. L. Breiger (1976). Social Structure from Multiple Networks. 1. Blockmodels of Roles and Positions. *The American Journal of Sociology* 81 (4): 730-80.
- Wichmann, N. (2009). "More In Than Out": Switzerland's Association With Schengen/Dublin Cooperation. *Swiss Political Science Review* 15 (4): 653-82.
- Wolfsfeld, G. (1997). *Media and Political Conflict. News from the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yamasaki, S., und A. Spreitzer (2006). Beyond Methodological Tenets. The Worlds of QCA and SNA and their Benefits to Policy Analysis. In B. Rihoux und H. Grimm (eds.), *Innovative Comparative Methods for Policy-Analysis*. New York: Springer
- Yamasaki, S., und B. Rihoux (2009). A Commented Review of Applications. In B. Rihoux und C. C. Ragin (eds.), *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks/London: SAGE Publications (123-46).
- Zbinden, H. (1997). 97.419 - *Parlamentarische Initiative: Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung*. Bern: Curia Vista / Schweizer Parlament.