



Sozialpolitische Entscheidungsprozesse

Silja Häusermann

DOI: <https://doi.org/10.33058/seismo.30739.0207>

Erstveröffentlicht: December 2020

Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.)

Veröffentlicht von: Seismo Verlag, Zürich und Genf

ISBN ePDF 978-3-03777-739-8

ISBN Print 978-3-03777-177-8

Zitiervorschlag: Häusermann, Silja. 2020. Sozialpolitische Entscheidungsprozesse. In Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Zürich: Seismo Verlag, DOI <https://doi.org/10.33058/seismo.30739>.

Als sozialpolitische Entscheidungsprozesse bezeichnen wir die Verfahren, mittels derer bindende Normen im Bereich der Sozialpolitik geschaffen werden. Im engeren Sinne ist darunter der eigentliche Gesetzgebungsprozess zu verstehen. Dieser besteht nicht nur aus den Gesetzen (Verfahrensregeln), die ihn bestimmen, sondern auch aus den beteiligten Akteuren und ihren Interaktionen. Wichtig ist zu klären, dass sozialpolitische Entscheidungsprozesse nicht nur formelle Normen (Gesetze, Verordnungen, Reglemente) bezeichnen, sondern auch die informellen, handlungsleitenden Regeln (Korporatismus, Konsultationen usw.). Selbstverständlich finden diese sozialpolitischen Entscheidungsprozesse, mittels derer die Sozialpolitik in der Schweiz allgemein verbindlich definiert wird, auf allen Ebenen des Staates statt, also auf kommunaler, kantonaler, interkantonaler, nationaler und internationaler Ebene. Zudem können sie in der ausschliesslichen Kompetenz der Exekutive (Regierung) liegen oder die Legislative (Parlamente, allenfalls Volksbeteiligung) miteinbeziehen. Daraus ergibt sich eine Vielzahl von Prozessen, die hier nicht erschöpfend dargestellt werden können. Allerdings gelten Grundmerkmale der Entscheidungsprozesse in der Schweiz (z. B. institutionelle Redundanz, Korporatismus, Konkordanz, Volksmitsprache) in ihrer Tendenz für alle wichtigen sozialpolitischen Entscheide, weshalb dieser Beitrag auf die sozialpolitischen Gesetzgebungsprozesse auf Bundesebene fokussiert, die Erläuterungen aber in der Regel darüber hinaus Gültigkeit haben.

Politische Entscheidungsprozesse in der Schweiz kennzeichnen sich – insbesondere im Bereich der Sozialpolitik – durch ihre Offenheit und ihre institutionelle Redundanz (vgl. Pascal Sciarini). Offenheit bedeutet, dass alle verschiedenen «Stakeholders» (Parteien, Verbände, Organisationen, Betroffene, Anbieter usw.) vielfache Möglichkeiten haben, ihre Anliegen und Gesichtspunkte in die Entscheidungsfindung einzubringen. Die Offenheit wird vor allem durch Vernehmlassungsverfahren, Expertenkommissionen und die Möglichkeit von direktdemokratischen Volksentscheiden erreicht. Institutionelle Redundanz meint, dass sozialpolitische Entscheidungen in mehreren, sequenziell aufeinander nachfolgenden Schritten des Entscheidungsprozesses gefällt werden, wobei in jedem Schritt die gesamte Entscheidung von neuem beurteilt wird. Da sozialpolitische Entscheidungsprozesse in der Regel von weitreichender Bedeutung sind und es in diesem Politikfeld eine grosse Zahl gut organisierter Interessen gibt, entsprechen sie gemäss Sciarini den üblichen Etappen eines Schweizerischen Gesetzgebungsprozesses: Ein erster Vorentwurf eines Entscheides wird in der Verwaltung erstellt und einer departementsübergreifenden Vernehmlassung unterzogen. Der bereinigte Entwurf wird in der Folge in einer Expertenkommission behandelt, wobei diese den Entwurf komplett verändern kann. Expertenkommissionen kommen in wichtigen Entscheidungsprozessen zur Anwendung und versammeln Vertreter von Verbänden (insbesondere die korporatistischen Akteure Gewerkschaften und Arbeitgeber) und Vertreter der Exekutive (Verwaltung), sowie allenfalls



Vertreter der Wissenschaft. Der Entwurf der Expertenkommission wird anschliessend in eine offene Vernehmlassung gegeben, in der alle beteiligten (individuellen und kollektiven) Akteure sich dazu äussern können. Die Vernehmlassung gibt eine erste Einschätzung, ob das Gesetzgebungsverfahren erfolgsversprechend ist. Danach beschliesst die Exekutive (Bundesrat, Regierungsrat, usw.) über die Vorlage, welche der Legislative übergeben wird. Mit dieser Übergabe ist der vorparlamentarische Prozess beendet und der parlamentarische Prozess beginnt, in welchem die Vorlage alternierend in beiden Ratskammern (Bundesebene) zuerst von der zuständigen Kommission (i. d. R. die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit), anschliessend vom Plenum besprochen wird. Nach dem Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Kammern beginnt die Referendumsfrist, welche nach 90 Tagen endet. Ist kein Referendum zu Stande gekommen, beginnt der Umsetzungsprozess. Sind jedoch mindestens 50 000 gültige Unterschriften eingereicht worden, wird ein Volksentscheid angesetzt. Dieser Prozess verläuft weitgehend analog für die Behandlung von Volksinitiativen (welche 100 000 Unterschriften benötigen) und parlamentarischen Initiativen (mit einer verkürzten vorparlamentarischen Phase).

Wichtig ist nun, dass bis in die späten 1990er Jahre die vorparlamentarische Phase die mit Abstand längste, wichtigste und einflussreichste Etappe des Entscheidungsprozesses war. Belegt wurde dies in zahlreichen Studien, welche Sciarini in seiner Schrift von 2014 rezipiert. Mit anderen Worten: nur wenige Aspekte einer sozialpolitischen Vorlage wurden im Parlament noch signifikant verändert. Dementsprechend galten Verbände (Gewerkschaften, Arbeitgeber) und Verwaltung als mächtigste Akteure der Sozialpolitik in der Schweiz, weil sie die Vorlagen an den entscheidenden Stellen prägten. In den 1990er Jahren hat jedoch ein beachtlicher Wandel im Verlauf der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse begonnen, in dem das Parlament zunehmend eine aktivere, initiativere Rolle zu spielen begonnen hat, sei es durch das Lancieren eigener Gesetzesprojekte (z. B. die parlamentarischen Initiativen, welche zur Einführung der Mutterschaftsversicherung 2004 geführt haben oder zu den Finanzhilfen des Bundes für Kinderkrippen 2003), sei es durch das radikale Umgestalten von Reformprojekten (wie z. B. bei der 10. und – gescheiterten – 11. Revision der AHV 1995 und 2004, bei der 2017 gescheiterten Reform «Altersvorsorge 2020», bei der zweiten Revision der Arbeitslosenversicherung 1995 oder bei der 1. Revision der beruflichen Vorsorge 2003). Seit den späten 1990er Jahren ist die Sozialpolitik in der Schweiz viel stärker in den Händen der politischen Parteien als in denjenigen der Verbände und der Verwaltung.

Als Gründe für diesen Wandel sind in der entsprechenden Forschung folgende eruiert worden: auf der Seite des vorparlamentarischen Prozesses sind die Schwächung der Verbände (Mitgliederschwund der Gewerkschaften, Fragmentierung der Arbeitgeberverbände) und die zunehmende Konfliktivität der korporatistischen Beziehungen zu nennen. Zudem auch die Tatsache, dass im Zuge der gesellschaftspolitischen «Modernisierung» der Sozialpolitik (Individualisierung, Anpassung an Scheidung, instabile Arbeitsmarkt- und Familienstrukturen usw.) die Verbände an Kompetenz verlieren, weil Gesellschaftspolitik nicht zu ihren zentralen Themen gehört. Für den steigenden Einfluss der Parlamentarier und Parlamentarierinnen sind aber auch Faktoren auf der Seite des Parlaments und der Parteien selber zu nennen: Auf der einen Seite hat das Parlament durch stärkere Ressourcen (der Kommissionen) an Handlungsfähigkeit gewonnen; auf der anderen Seite führt insbesondere die drastisch angestiegene Polarisierung der politischen Parteien in der Schweiz dazu, dass Parlamentarier weniger kompromissbereit sind und sich in ihren Kernthemen profilieren wollen. Aus der gestiegenen Aktivität des Parlamentes folgen zwei mögliche Szenarien, welche sich zeitlich zu folgen scheinen: bis Anfang 2000er Jahre war das Parlament in der Lage, verhärtete Fronten aus der vorparlamentarischen Phase aufzuweichen und die Vorlagen umfassenden Kompromissen zuzuführen. Diese Kompromissfindung ist seit Beginn der 2000er Jahre sehr eingeschränkt, weshalb zunehmend sozialpolitische Entscheidungsprozesse in der Referendumsphase gescheitert sind. Sicher ist, dass die sozialpolitischen Entscheidungsprozesse in der Schweiz heute viel stärker vom Wettbewerb der politischen Parteien geprägt sind als noch vor 10–20 Jahren.

Literaturhinweise

Afonso, A. & Papadopoulos, Y. (2015). How the populist radical right transformed Swiss welfare politics: from compromises to polarization. *Swiss Political Science Review*, 21(4), 617–635.

Bonoli, G. (2014). Politiques sociales. In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter & S. Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de politique suisse* (5., völlig überarb. und erw. Aufl., S. 805-826). Zürich: NZZ Libro.



Wörterbuch
der Schweizer
Sozialpolitik



Sciarini, P. (2014). Processus législatif. In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter & S. Häusermann (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de politique suisse (5., völlig überarb. und erw. Aufl., S. 527-562). Zürich: NZZ Libro.