

## Akteure Den Politikprozessen auf der Spur

**In Gesetzen, Strategien oder Verordnungen werden umweltschutzrelevante Ziele definiert und entsprechende Massnahmen eingeführt. Nachfolgend erläutern wir, wie, wo und durch wen diese Ziele und Massnahmen in Politikprozessen der Schweizer Politik verhandelt werden, und führen Beispiele aus der Biodiversitäts- und der allgemeinen Umweltpolitik an.** *Manuel Fischer*

*und Karin Ingold*

Politische Entscheidungen sind die Antwort der Politik auf Probleme, die von der Gesellschaft als relevant eingestuft werden. Seit Anfang des 20. Jahrhunderts gelangen vermehrt natur- und umweltschutzrelevante Anliegen auf die politische Agenda, und seit den 1980er-Jahren kann Umweltpolitik als ein eigenständiges Politikfeld bezeichnet werden. Die Biodiversitätsproblematik gehört zur Umweltpolitik, wobei auch andere Politikfelder (wie Raumplanung oder Landwirtschaft) davon tangiert werden.

### **Politikprozess vor allem im Parlament?**

Wer an Politikprozesse denkt, hat meistens das nationale Parlament im Kopf. Die spezialisierten Parlamentskommissionen bereiten Gesetze vor und ringen um Kompromisse, danach stimmt das Parlamentsplenum darüber ab. Dass die Arbeit des Bundesparlamentes in Bern im Mittelpunkt von Politikprozessen steht, ist nicht zuletzt der medialen Aufmerksamkeit für Parteien und deren Aushängeschilder zu verdanken. Tatsächlich hat das Parlament in den letzten Jahrzehnten an Einfluss auf die Schweizer Politik gewonnen.

Neben dem zunehmenden Einfluss der Medien auf die Gesellschaft und Politik haben die ständigen Parlamentskommissionen zu einem stärkeren Gewicht des Parlamentes in Politikprozessen beigetragen. Zudem stieg die Anzahl der parlamentarischen Vorstösse wie Interpellationen, Motionen oder Postulate stetig. Seit der systematischen elektronischen Erfassung der parlamentarischen Geschäfte im Jahr 1993 nahmen im Parlament 229 Vorstösse direkten Bezug auf die Biodiversität, 23 davon befassen sich konkret mit der Biodiversitätsstrategie des Bundes.

### **Wichtige vorparlamentarische Phase**

Allerdings werden die wichtigsten Entscheidungen eher in der vorparlamentarischen als in der parlamentarischen Phase von Politikprozessen gefällt. Zu Beginn von Politikprozessen (z.B. in Arbeitsgruppen der Verwaltung oder in Expertenkommissionen) oder während internationalen Verhandlungen, werden die grundsätzlichen Weichen für ein Gesetzesprojekt gestellt. Formell übergibt der Bundesrat erst mit der Botschaft ein häufig relativ weit gereiftes und detailliert ausgearbeitetes Gesetzesprojekt dem Parlament. Während dieses in den 1970er-Jahren die wichtigsten Gesetzesprojekte danach kaum verändert hat, ist das Schweizer Parlament heute durchaus einflussreicher. Dennoch schreiben Studien der parlamentarischen Phase eines Politikprozesses noch immer klar weniger als die Hälfte des Einflusses auf Gesetzesprojekte zu, der Rest wird vorher entschieden (Sciarini et al. 2015). Auch in der Umweltpolitik werden viele Entscheidungen zwischen Behörden, Interessensverbänden und der Zivilgesellschaft oft schon vor dem parlamentarischen Entscheidungsprozess in die Wege geleitet. Eine wichtige Rolle spielen dabei sogenannte Politik-Plattformen. Diese vereinen Vertreter von nationalen oder kantonalen Ämtern, privaten Organisationen und der Wissenschaft, welche sich mit einem Thema auseinandersetzen (Fischer und Leifeld 2015). Ein Beispiel ist das im Jahr 1999 gegründete Forum Biodiversität, welches der Politik Fachgrundlagen als Basis für Entscheidungen zur Verfügung stellt, und für die Erarbeitung der Biodiversitätsstrategie des Bundes eine wichtige Rolle gespielt hat.

### **Verwaltung und Interessengruppen**

Akteure wie Bundesämter und Interessenverbände prägen die Arbeit in der vorparlamentarischen Phase von Politikprozessen durch ihr – im Vergleich zu den noch immer relativ wenig professionalisierten und ressourcenschwachen Parteien – spezialisiertes Wissen über das betroffene Politikfeld. In der traditionellerweise eng verflochtenen Struktur zwischen Verwaltung, bürgerlichen Parteien und Interessenverbänden der Schweizer Politik waren letztere klar die zentralsten Akteure. Entsprechend des relativen Wichtigkeitsverlustes der vorparlamentarischen Phase von Politikprozessen haben Interessengruppen in den letzten 40 Jahren jedoch an Einfluss eingebüsst. Neben den vier Bundesratsparteien, dem Bundesrat und dem Finanzdepartement gehören heute nur mehr die Economiesuisse und der Gewerkschaftsbund zu den wirklich einflussreichen Akteuren in der Schweizer Politik. Obwohl sich das Gewicht einzelner Akteure je nach Politikfeld etwas verschiebt, sind diese einflussreichsten Parteien, Verwaltungseinheiten und Interessenverbände in vielen Politikfeldern präsent und aktiv. Natürlich engagieren sich Umweltverbände und Naturschutzorganisationen besonders, wenn es um die Problematik der Biodiversität geht. Jedoch wurde zum Beispiel auch Economiesuisse in der Schweizer Klimapolitik über drei Jahrzehnte als einer der drei wichtigsten Akteure identifiziert (Ingold und Fischer 2014).



«Traumhaft schöner Moorsee  
am Etang de la Gruère im  
Jura! Ausflug mit Tochter.  
Biodiversität ist mir vor allem  
für die Kinder wichtig. Die  
Kinder sollen die Vielseitigkeit  
der Natur und Tierwelt  
direkt erleben können,  
um ihr dann auch Sorge  
zu tragen.»

Andrea Geissbühler,  
Nationalrätin  
SVP / BE

### Veränderungen von Schweizer Politikprozessen

Die mit einer erhöhten Komplexität von Politikproblemen einhergehende grössere Heterogenität von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen schwächt die Repräsentativität von Interessengruppen. Auch die Mediatisierung macht Interessengruppen zu schaffen, da diese traditionellerweise über nicht öffentliche Arbeitsgruppen und in eher informeller Weise Einfluss auf die Schweizer Politik genommen haben. Den Parteien hingegen scheint die Mediatisierung zuzuspielen, weil sie ihnen eine Plattform für einen dauernden Wahlkampf bietet. Allerdings führt die erhöhte Mediatisierung auch zu einer verstärkten Konfliktualität in den Interaktionen zwischen politischen Akteuren. So schätzen Akteure sowohl Konflikte mit politischen Gegnern als auch deren Einfluss systematisch als zu stark ein, was wiederum eine Kompromissfindung erschwert (Fischer et al. 2016).

Eine weitere entscheidende Veränderung fordert sowohl Interessengruppen als auch Parteien heraus. Durch die zunehmende Internationalisierung und Europäisierung der Politik fallen immer mehr richtungweisende Entscheidungen auf internationaler Ebene, wo vor allem Akteure der Verwaltung präsent sind. Auch die Biodiversität und der Artenschutz in der Schweiz wurden stark von der internationalen Agenda und Verhandlungen auf dieser Ebene beeinflusst: Von allen Umwelt-Abkommen und Protokollen, welche die Schweiz ratifiziert hat, sind die meisten im Bereich der Biodiversität angesiedelt (Ingold et al. 2016, BAFU 2012).

### Koalitionen zwischen Akteuren

Neben der Unterteilung von Politikprozessen in verschiedene Phasen lassen sich Politikprozesse auch durch die Identifikation von Akteurskoalitionen verstehen. Parteien und Interessengruppen, aber auch Teile der Verwaltung, Kantonskonferenzen oder Experten, welche ähnliche themenspezifische Präferenzen haben, tendieren zur Zusammenarbeit und zur Koordination ihrer Aktivitäten und Einflussversuche auf Politikprozesse. Häufig setzt sich dabei jene Koalition durch, welche die grössere Anzahl und die einflussreicheren Akteure in ihren Reihen weiss.

Solche Koalitionen sind durch Konfliktlinien getrennt. Neben der traditionell wichtigen Konfliktlinie zwischen links und rechts, welche in der Umweltpolitik häufig zum Tragen kommt, und der neueren Öffnungskonfliktlinie, welche bei internationalisierten Geschäften wichtig ist, spielen im Zusammenhang mit der Biodiversität vor allem auch konkrete Schutz- und Nutzungskonflikte eine wichtige Rolle. Gerade auf lokaler Ebene führt die räumliche Begrenztheit dazu, dass sich Interessen der Landwirtschaft, des Naturschutzes oder des Wasserbaus gegenüber stehen. Die grosse Anzahl verschiedener Politikfelder wie Landwirtschaft, Industrie, Infrastruktur, Umwelt, Verkehr, Klima oder Forschung, welche von der Biodiversitätsproblematik betroffen sind, kann zu komplexen Konstellationen führen, aber auch Kompromisslösungen zwischen verschiedenen Bereichen ermöglichen.

**Literatur:** [www.biodiversity.ch/hotspot](http://www.biodiversity.ch/hotspot)

**Dr. Manuel Fischer** ist Forscher am Departement für Umweltsozialwissenschaften an der Eawag und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Er befasst sich in seiner Forschung mit Entscheidungsprozessen und Akteurskonstellationen in verschiedenen Politikbereichen, mit einem starken Fokus auf Umwelt- und Wasserpolitik.

**Dr. Karin Ingold** ist Professorin für Policy Analyse an der Universität Bern. Sie ist Mitglied des Instituts für Politikwissenschaft sowie des Oeschger-Zentrum für Klimaforschung. In der Lehre und Forschung interessiert sich Karin Ingold vor allem für die Einführung neuer politischer Massnahmen zur Lösung komplexer Umweltthemen.

**Kontakt:** [manuel.fischer@eawag.ch](mailto:manuel.fischer@eawag.ch),  
[karin.ingold@ipw.unibe.ch](mailto:karin.ingold@ipw.unibe.ch)