

Lobbying in der Schweiz : Eigenheiten und Vielfalt

Autor(en): **Hürlimann, Gisela / Mach, André / Rathmann-Lutz, Anja**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte =
Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale**

Band (Jahr): **31 (2016)**

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-632468>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Gisela Hürlimann, André Mach,
Anja Rathmann-Lutz, Janick Marina Schaufelbuehl

Lobbying in der Schweiz

Eigenheiten und Vielfalt

Das Agieren von Lobbyisten wird heute in den Medien und in der Politik kritisch diskutiert. Während einige fordern, die steigende Einflussnahme auf Machorgane durch Vertreter von Partikularinteressen sei zu regulieren oder gar einzuschränken, wünschen andere in erster Linie, dass Verbindungen zwischen Mitgliedern gewählter politischer Gremien und Interessengruppen vermehrt transparent gemacht werden. Zahlen zur Dimension von Lobbying geben regelmässig Anlass zur Diskussion. So soll es aktuell in Brüssel fast gleich viele offizielle Lobbyisten wie Angestellte der Europäischen Kommission geben, und die US-amerikanischen Konzerne wenden nach eigenen Angaben weit mehr Mittel für ihre Lobbyarbeit in Washington auf, als dem Kongress für seine Aufgaben zur Verfügung stehen. Auch in der Schweiz gerät der entscheidende Einfluss von Partikularinteressen in Bundesbern immer wieder in die mediale Kritik und wird in parlamentarischen Vorstössen aufgenommen.¹

Trotz seiner Aktualität ist Lobbying eine politische Praxis mit einer langen Geschichte. Dabei werden unter diesem Begriff teils sehr verschiedene Praktiken subsumiert. Nach der Definition des US-amerikanischen Gesetzes über Lobbying von 1995 beispielsweise bezeichnet der Terminus im engeren Sinn die Tätigkeit einer Person oder Gruppe, die sich anschickt, «die Annahme oder Ablehnung einer Gesetzesvorlage durch den Kongress zu beeinflussen».² Diese Form des Lobbyings im US-Kongress setzte sich als Phänomen mit einiger Reichweite im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts durch, als die Bundesregierung nach dem Bürgerkrieg in zuvor ungeahntem

1 Cécile Ducourtieux, Bruxelles, paradis des lobbies, in: Le Monde, 27. 1. 2015; L. Drutman, How Corporate Lobbyists Conquered American Democracy, in: The Atlantic, 20. 4. 2015; Ronny Nicolussi, Die wahren Interessen der Lobbyisten, in: Neue Zürcher Zeitung, 4. 3. 2014; Fabian Renz, Der Druck auf die Lobbyisten im Bundeshaus wächst, in: Tages-Anzeiger, 15. 5. 2015.

2 “[...] who shall engage himself [...] for the purpose of attempting to influence the passage or defeat of any legislation by the Congress.” Der «Lobbying Disclosure Act» ersetzte 1995 den «Federal Regulation of Lobbying Act» von 1946. Siehe John C. Scott, The Social Process of Lobbying. Cooperation or Collusion?, Abingdon (Oxon) 2015, S. 19.

Ausmass gestärkt wurde.³ Die gigantischen öffentlichen Bauvorhaben der an Bedeutung gewinnenden Bundesregierung, etwa im Bereich Eisenbahn oder Dampfschiffahrt, waren für private Unternehmen von grossem Interesse. Diese versuchten, sich durch die Intervention ihrer Vertreter im Parlament Aufträge zu sichern. So hatte ein einziges privates Eisenbahnunternehmen fast 200 Lobbyisten im Einsatz, die seine Interessen während der Session 1876/77 des US-Kongresses vertreten sollten.⁴ Auf diese Weise fand in Washington ab 1865 bis Ende des Jahrhunderts eine beispiellose Expansion der Einflussnahme durch verschiedene wirtschaftliche Interessengruppen und zentralisierte Lobbygruppen statt. Einen weiteren wichtigen Faktor für den Aufstieg der Lobbygruppen in den USA und in Grossbritannien bildete das Bestreben von Industriekreisen, einem möglichen Einflussverlust vorzubeugen, der durch die wachsende Bedeutung der organisierten Arbeiterbewegung gegen Ende des 19. Jahrhunderts drohte.⁵ Der Ursprung des Begriffs «Lobby», der Hotelhalle, Korridor oder Vorraum bedeutet, ist unklar. Eine häufig kolportierte, aber wahrscheinlich erfundene Geschichte besagt, US-Präsident Ulysses S. Grant habe damit jene Vertreter privater Unternehmen bezeichnet, welche ihn in den 1860er-Jahren jeweils in der Eingangshalle des Hotels «Willard» abfingen und versuchten, ihn von bestimmten politischen Positionen zu überzeugen.⁶

Wenn, wie dies die meisten AutorInnen tun, die Definition von Lobbying breiter gefasst wird, um generell die Tätigkeit solcher Instanzen zu beschreiben, welche partikuläre gesellschaftliche Forderungen bei staatlichen Behörden zu vertreten versuchen,⁷ dann reicht die Geschichte des Phänomens wesentlich weiter zurück. Verschiedene Formen von Lobbying lassen sich bereits im Mittelalter und in der frühen Neuzeit ausmachen, wie weiter unten ausgeführt wird. Zunehmend wichtig wurde die Rolle der Lobbyisten jedoch im Zug der Herausbildung moderner Staatlichkeit ab dem 18. Jahrhundert. Es handelte sich dabei meist um Interessenverbände oder Lobbygruppen,⁸ aber auch um Einzelpersonen oder Unternehmen, die sich als Lobbyisten betätigten. Die Lobbying-Forschung legt ihren Schwerpunkt meist auf die politischen Strategien der Interessengruppen.

3 Daniel J. Tichenor, Jeremy Strickler, Interest Groups and Lobbying in the Nineteenth Century. Toqueville's America, in: Guide to Interest Groups and Lobbying in the United States, Burdett A. Loomis (Hg.), Washington 2012, S. 21–34.

4 Tichenor/Strickler (wie Anm. 3), S. 32.

5 Siehe hierzu Tamasin Cave, Andy Rowell, A Quiet Word. Lobbying, Crony Capitalism and Broken Politics in Britain, London 2014, S. 24.

6 Siehe Lionel Zetter, Lobbying. The Art of Political Persuasion, Hampshire 2014, S. 7.

7 Eine solche umfassende Definition wird insbesondere vertreten von: Dieter Nohlen, Lobbyismus, in: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze (Hg.), Lexikon der Politikwissenschaft, München 2010, S. 553; Scott (wie Anm. 2), S. 20; Marie-Laure Daridan, Aristide Luneau, Lobbying. Les coulisses de l'influence en démocratie, Paris 2012, S. 10.

8 Der Gebrauch der Begriffe *groupe d'intérêt*, *lobby* und *groupe de pression* im Französischen wird insbesondere diskutiert von Guillaume Courty, Les groupes d'intérêt, Paris 2006, S. 15–24.

Lobbying als Thema der Geschichtswissenschaft?

Seit mehr als 100 Jahren wird in der Politologie und Soziologie zu Lobbying und Interessengruppen geforscht.⁹ Das Feld eröffnete Arthur F. Bentley 1908 mit seiner Publikation *The Process of Government*, die den Einfluss von Interessengruppen auf politische Prozesse untersuchte, gefolgt von Edward P. Herring mit seiner Arbeit von 1929 über Interessenvertretung im US-Kongress und von David B. Truman, der 1951 sein für die Politikwissenschaft bahnbrechendes Werk *The Governmental Process* veröffentlichte.¹⁰ Der pluralistische Ansatz von Truman mit seiner Betonung der politischen Mobilisierung von Interessengruppen wurde später verschiedentlich kritisiert, insbesondere von Vertretern des Utilitarismus wie Mancur Olson. Dieser argumentierte, dass Individuen mit gleichen Interessen nicht notwendigerweise dazu tendieren, gemeinsam zu agieren, da sie die Kosten einer kollektiven Intervention scheuen; Interessengruppen müssten ihren Mitgliedern daher besondere Vorteile bieten.¹¹ Andere Forschende interessierten sich für die grosse Vielfalt der Interessengruppen, bei denen die Mitgliederorientierung nicht immer im Zentrum steht,¹² und plädierten für die Notwendigkeit, sowohl politische wie auch nichtpolitische Motivationen (etwa besondere Anreizmassnahmen seitens der Gruppen) für die kollektive Organisation von Einzelpersonen zu berücksichtigen.¹³ Seither haben zahlreiche angelsächsische Forschungsarbeiten in Politik- und Sozialwissenschaften diese Diskussion weitergeführt, wobei entweder der politische Prozess der Lobbytätigkeit oder die Lobbygruppen selbst im Vordergrund stehen.¹⁴

Als Antwort auf den in den USA vorherrschenden pluralistischen Ansatz betonten manche Stimmen innerhalb der europäischen Politologie ab den 1970er-Jahren, dass das Verhältnis zwischen Staat und Interessengruppen sich nicht einfach auf die Druckversuche zahlreicher rivalisierender Gruppen reduzieren lasse. Statt-

9 Die politikwissenschaftliche und soziologische Forschung betreffend die Interessengruppen wird von Courty (wie Anm. 8), S. 7–27, diskutiert.

10 Arthur F. Bentley, *The Process of Government. A Study of Social Pressures*, Chicago 1908; E. P. Herring, *Group Representation before Congress*, Baltimore 1929; David B. Truman, *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, New York 1951.

11 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge 1965; zur Diskussion der Rezeption dieses Ansatzes siehe: Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris 1994; Matt Grossmann, *American Pluralism, Interest Group Liberalism, and Neopluralism*, in: Loomis (wie Anm. 3), S. 63–75.

12 Siehe insbesondere Robert H. Salisbury, *An Exchange Theory of Interest Groups*, in: *Midwest Journal of Political Science* 13/1 (1969), S. 1–32.

13 Terry M. Moe, *Toward a Broader View of Interest Groups*, in: *The Journal of Politics* 43/2 (1981), S. 531–543.

14 Eine ausgezeichnete Übersicht bieten Frank R. Baumgartner, Beth L. Leech, *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton (NJ) 1998.

dessen prägten diese Forschungsarbeiten das Konzept des Neokorporatismus oder des demokratischen Korporatismus, um die Interaktionsformen zwischen den wichtigsten wirtschaftlichen Interessengruppen und den staatlichen Behörden zu charakterisieren.¹⁵ Neokorporatismus meint als Konzept einerseits eine strukturierte und hierarchisierte Interessenvertretung, die von einer Hauptorganisation beherrscht wird, im Gegensatz zum mehr anarchisch gedachten Wettbewerb des pluralistischen Interpretationsansatzes. Andererseits bezeichnet Neokorporatismus die Einrichtung institutionalisierter Beziehungen zwischen den wichtigsten allgemeinen wirtschaftlichen Interessengruppen (in erster Linie Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) und den staatlichen Behörden in Form dauerhafter Verständigungsgremien, die sich an der Erarbeitung wirtschafts- und sozialpolitischer Grundsätze beteiligen.

In Frankreich forscht die Politikwissenschaft seit den 1960er-Jahren zum Thema, wobei sich begrifflich der angelsächsische Begriff *Lobby* gegenüber der *groupe d'intérêt* oder der *groupe de pression* durchgesetzt hat. Ein eigenständiges Lobbying-Forschungsgebiet entstand jedoch erst Mitte der 1990er-Jahre.¹⁶ Wie Michel Offerlé festhält, legen französische SoziologInnen, die sich, wie etwa Boltanski oder Desrosières und Thévenot, für die Entstehung sozialer Gruppen interessieren, den Schwerpunkt auf die vielschichtigen Prozesse der gesellschaftlichen Konstruktion, die zur Bildung von Interessengruppen führen.¹⁷ In Deutschland spielt die Frage der organisierten Interessen und insbesondere die sogenannte Verbändeforschung seit dem Beginn der Nachkriegszeit eine zentrale Rolle in der Politikwissenschaft, wobei der Begriff des Lobbyings erst ab den 1990er-Jahren zum Allgemeingut wird.¹⁸ Eine Besonderheit der europäischen Forschung in Politik- und Sozialwissenschaft ist die herausragende Stellung des Lobbyings bei den EU-Gremien in Brüssel: ein Forschungsgegenstand, der in vielen neueren Arbeiten behandelt wird.¹⁹

15 Siehe insbesondere: Gerhard Lehmbuch, Philippe Schmitter (Hg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London 1979; Gerhard Lehmbuch, Philippe Schmitter (Hg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London 1982.

16 Courty (wie Anm. 8), S. 15, 22.

17 Luc Boltanski, *Les Cadres. La formation d'un groupe social*, Paris 1982; Alain Desrosières, Laurent Thévenot, *Les Catégories socioprofessionnelles*, Paris 1988; Offerlé (wie Anm. 11).

18 Zur Diskussion dieser Frage siehe Iris Wehrmann, *Lobbying in Deutschland – Begriff und Trends*, in: Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer, Ulrich Willems (Hg.), *Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien*, Wiesbaden 2008, S. 36–63. Siehe auch Thomas Leif, Rudolf Speth (Hg.), *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden 2006.

19 Unter den zahlreichen Beispielen sind insbesondere zu nennen: Alexander Classen, *Interessenvertretung in der Europäischen Union. Zur Rechtmässigkeit politischer Einflussnahme*, Wiesbaden 2014; David Coen, Jeremy Richardson (Hg.), *Lobbying the European Union: Institutions Actors and Issues*, Oxford 2009; Hélène Michel (Hg.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strassburg 2005; Rinus van Schendelen, *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam 2002.

Im Vergleich zu diesem markanten Interesse an Lobbying seitens der Politik- und Sozialwissenschaften finden sich nur selten historische Forschungsarbeiten, die sich mit dem gesamten Themenkomplex beschäftigen. Zwar existieren einige Studien über die Rolle von Interessengruppen während bestimmter Phasen der US-amerikanischen Geschichte²⁰ oder auch Arbeiten, die eine allgemeine Geschichte des Lobbyings nachzeichnen, jedoch oft nicht von HistorikerInnen stammen.²¹ Dies legt den Schluss nahe, dass die Geschichtsschreibung betreffend Lobbying aus einer umfassenden Perspektive noch in den Anfängen steckt. Dennoch liefern viele enger gefasste Studien wertvolle Hinweise zu bestimmten Interessengruppen oder zum Lobbying in bestimmten Bereichen wie etwa im landwirtschaftlichen Sektor. Dieselbe Feststellung drängt sich für die Geschichte des Lobbyings in der Schweiz auf. Die wenigen umfassenden Arbeiten zur Rolle schweizerischer Interessengruppen sind mehrheitlich in den Politik- oder Wirtschaftswissenschaften verankert.²² Es gibt jedoch einige historische Studien, die auf die Rolle der Arbeitgeberverbände fokussieren.²³ Mit dem vorliegenden Jahresband der Schweizerischen Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte möchten wir dieses Forschungsfeld beleben, indem der historische Ansatz der Mehrheit der hier publizierten Beiträge durch Artikel von politikwissenschaftlich Forschenden ergänzt wird.

20 Siehe beispielsweise Benjamin C. Waterhouse, *Lobbying America. The Politics of Business from Nixon to Nafta*, Oxford 2014.

21 Siehe hierzu: Loomis (wie Anm. 3); Ronald J. Hrebienar, Bryson B. Morgan (Hg.), *Lobbying in America*, Santa Barbara 2009; Michel Clamen, *Lobbying. De l'histoire au métier*, in: *Géoéconomie* 72/5 (2014), S. 165–182.

22 Siehe insbesondere: Jean Meynaud, *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne 1964; Friedrich Schneider, *Der Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik*, Bern 1985; Brigitte Zaugg, *Lobbying im Schweizer Tourismus. Tourismuspolitik überprüft an Grundsätzen der Neuen Politischen Ökonomie*, Bern 2004; André Mach, *Groupes d'intérêt et pouvoir politique en Suisse*, Lausanne 2015.

23 Siehe: Erich Gruner, *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie*, Erlenbach 1956; Beat Zimmermann, *Verbands- und Wirtschaftspolitik am Übergang zum Staatsinterventionismus*, Bern 1980; Benedikt Hauser, *Wirtschaftsverbände im frühen schweizerischen Bundesstaat (1848–74). Vom regionalen zum nationalen Einzugsgebiet*, Basel 1985; Cédric Humair, *Développement économique et Etat central (1815–1914). Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Bern 2005; Matthieu Leimgruber, *Solidarity Without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*, Cambridge 2008; Thomas David et al., *Networks of Coordination. Swiss Business Associations as an Intermediary between Business, Politics and Administration during the 20th Century*, in: *Business and Politics* 11/4 (2009), S. 1–38; Cédric Humair et al., *Les organisations patronales suisses entre coordination économique et influence politique. Bilan historiographique et pistes de recherche*, in: *Vingtième Siècle* 115/3 (2012), S. 115–127.

Günstige Rahmenbedingungen für politisches Lobbying in der Schweiz

Für die Schweiz seit 1848 werden die wichtigsten Interessengruppen, insbesondere die grossen Wirtschaftsverbände, allgemein als zentrale politische Akteure betrachtet, die manchmal mehr Einfluss ausüben als politische Parteien.²⁴ Durch ihre erheblichen Machtressourcen hinsichtlich der Mitglieder, der Finanzmittel, der Expertise oder ihrer formellen Anerkennung durch staatliche Behörden, infolge deren sie Zugang zu Entscheidungsprozessen und zur Umsetzung bestimmter politischer Weichenstellungen erhalten, wurden diese schweizweit tätigen Interessengruppen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts zu unverzichtbaren Akteuren des politischen Lebens. Sie intervenieren in verschiedener Art und Weise auf diversen Stufen des politischen Entscheidungsprozesses. Die herausragende politische Rolle der wichtigsten Interessengruppen in der Schweiz erklärt sich aus mehreren, im Folgenden skizzierten Ursachen. Das politische und soziale Umfeld des 19. Jahrhundert erwies sich für den Aufstieg der wichtigsten zeitgenössischen Interessengruppen als günstig. Auf Bundesebene verfügten die staatlichen Behörden über beschränkte administrative Ressourcen, sodass die Wirtschaftskreise schon früh Formen privater Selbstregulierung entwickelten, um bestimmte wirtschaftliche und soziale Probleme anzugehen.²⁵ Dadurch entstanden die ersten Arbeitgeberverbände sowie verschiedene Berufsorganisationen bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und damit zu einem im europäischen Vergleich sehr frühen Zeitpunkt. Dieser Anstoss seitens von Wirtschaftskreisen erhielt in der Folge breite Unterstützung von staatlichen Behörden auf der Ebene von Bund und Kantonen.

Im Gegensatz etwa zu Frankreich, wo der Zentralstaat das Aufstreben intermediärer Gruppen stark bremste, wurden Wirtschaftsverbände in der Schweiz seit dem Beginn formell anerkannt und von den politischen Behörden unterstützt. So erhielten die ersten Wirtschaftsdachverbände – der 1870 entstandene Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (heute Economiesuisse), der Schweizerische Gewerbeverband (Gründung 1880), der Schweizer Bauernverband (1897) und der Schweizerische Arbeiterbund (1887) – Subventionen des Bundes zur Finanzierung ihres Zentralsekretariats und zur Übernahme bestimmter Aufgaben von öffentlichem Interesse (Sammeln von statistischen Daten, Organisation der Berufsausbildung und so weiter). Anstatt den staatlich-administrativen Apparat auszubauen, stützten sich die eidgenössischen Behörden und die politischen Eliten der Schweiz bewusst auf diese Wirtschaftsverbände. Diese formelle Anerkennung und finanzielle Unter-

24 Siehe Hanspeter Kriesi, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt a. M. 1980.

25 Siehe insbesondere: Hauser (wie Anm. 23); Humair (wie Anm. 23). Eine neuere Übersicht bietet Mach (wie Anm. 22).

stützung förderte die weitere Entwicklung und Ausbreitung der grossen Wirtschaftsverbände sowie ihre enge Teilhabe an politischen Prozessen nachhaltig. Andere Verbände oder Interessengruppen, die auf bestimmte Sektoren beschränkt waren, profitierten auf nationaler oder kantonaler Ebene ebenfalls von solchen Arten der staatlichen Unterstützung und Förderung. Die hohe politische Bedeutung der wichtigsten Interessengruppen wird zudem durch die schwache Professionalisierung des schweizerischen Parlaments befördert, dessen Mitglieder traditionellerweise viele Verbindungen mit Interessengruppen pflegen.

Darüber hinaus bietet das politische System der Schweiz den Interessengruppen durch die Instrumente der direkten Demokratie zusätzliche, in anderen Ländern so nicht gegebene Möglichkeiten zur Artikulation ihrer Forderungen. Parlament und Bundesrat können als Gremien der repräsentativen Demokratie nämlich umgangen werden, indem deren Entscheide verworfen oder indem anderslautende Vorschläge direkt der Stimmbevölkerung unterbreitet werden. Das 1874 eingeführte fakultative Referendum, durch das eine Mindestzahl von Kantonen oder die StimmbürgerInnen eine Abstimmung über ein eidgenössisches Gesetz durchsetzen können,²⁶ hatte denn auch eine deutliche Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden und Interessengruppen zur Folge. Um ein Scheitern neuer Vorlagen am Schluss des Gesetzgebungsprozesses – an der Urne – zu vermeiden, entwickelte der Bundesrat Formen institutionalisierter Anhörung für die Phase vor der parlamentarischen Beratung. Das Ziel der Schaffung von ausserparlamentarischen Kommissionen, von denen die politischen Parteien weitgehend ausgeschlossen waren, sowie der Vernehmlassungen bestand darin, dem Widerstand nach Parlamentsentscheiden möglichst vorzubeugen.²⁷ Das 1891 eingeführte Instrument der Volksinitiative, das einer bestimmten Anzahl StimmbürgerInnen ermöglicht, über eine Verfassungsänderung abstimmen zu lassen, förderte die Artikulation von Forderungen seitens bestimmter Interessengruppen ebenfalls.

Diese verschiedenen politischen Faktoren begünstigten die Bildung von (bezüglich Mitgliederzahlen oder Finanzen) mächtigen Interessengruppen, die eng in die politische Entscheidungsfindung eingebunden waren. Insbesondere die Dachverbände der Wirtschaft, aber auch manche stärker bereichsspezifischen grossen Interessengruppen, werden in der Regel als besonders einflussreiche Akteure im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik angesehen. Verschiedene AutorInnen erachten deshalb den Neokorporatismus als prägendes Element des schweizerischen politischen Systems, das von den grossen Wirtschaftsverbänden massgeblich beeinflusst wird. Dieses Urteil gilt es jedoch zu relativieren, haben es doch die Instrumente der direkten Demokratie

26 Siehe: Bernard Degen, Referendum, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10387.php> (Version vom 23. 12. 2011); Bernard Degen, Volksinitiative, in: HLS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10386.php> (Version vom 23. 7. 2015).

27 Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970.

auch kleineren Akteuren, insbesondere Interessengruppen oder Bewegungen aus dem sozialen Bereich, ermöglicht, ihre Forderungen auf die politische Tagesordnung zu setzen. Im Zusammenhang mit Referenden und deren Mobilisationspotenzial verändern sich bei den Interessengruppen oftmals die Strategie und das Verhältnis zum Staat, und sie werden auch vermehrt in Entscheidungsprozesse einbezogen.²⁸

Lobbying in der Moderne: unterschiedliche Gruppen, verschiedene Strategien

Die Interessengruppen in der Schweiz haben je nach Ausrichtung unterschiedliche Beziehungen und Strategien bezüglich der nationalen oder kantonalen Behörden entwickelt. Entsprechend stehen ihnen diverse Optionen zur Verfolgung ihrer Ziele zur Auswahl. Sie bespielen insbesondere drei verschiedene Arenen, um politische Entscheide zu beeinflussen: erstens die Verwaltungsebene mit den ausserparlamentarischen Kommissionen und dem direkten Kontakt zur Administration; zweitens das Parlament, dessen Mitglieder Interessengruppen zu beeinflussen versuchen, und drittens das Instrument des Referendums, mit welchem auf die direktdemokratische Ebene rekuriert wird.

Durch ihre institutionalisierten Beziehungen zu den Behörden infolge des direkten Kontakts mit der Verwaltung oder durch die Teilnahme an ständigen Expertenkommissionen verfügen die wichtigsten Interessengruppen über einen bevorzugten Zugang zu den Bundesbehörden. Ihre formelle Anerkennung durch staatliche Organe garantiert ihnen eine direkte Beteiligung an Gesetzgebungsprozessen. Diese Einflussstrategien werden in erster Linie von den grossen Wirtschaftsverbänden verfolgt, die in der Regel die Verwaltungsebene gegenüber den Instrumenten der direkten Demokratie oder dem Parlament vorziehen.

Eine erste Serie von Beiträgen zu diesem Band behandelt den Einfluss der Wirtschaftsverbände auf Entscheidungsprozesse auf Bundesebene. Dazu gehören der Artikel von Marion Ronca über die Rolle der grossen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände bei der Erarbeitung der Konjunkturpolitik der Nachkriegszeit, der Beitrag von Roman Wild zur Integration der Arbeitgebersekretäre der Schuhindustrie während der Krise der 1930er-Jahre und der Text von Manuel Dür zur Auseinandersetzung zwischen der Pharmaindustrie (Interpharma) und dem Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen bei der Patentgesetzrevision von 1954. Wie der einleitende Beitrag von Pepper D. Culpepper²⁹ nachzeichnet, bevorzugen Arbeitgeberkreise tendenziell einen institutionalisierten, jedoch wenig

28 Siehe: Kriesi (wie Anm. 24); Mach (wie Anm. 22).

29 Siehe auch Pepper D. Culpepper, *Quiet Politics and Business Power*, Cambridge 2011.

formalisierten Rahmen, indem man direkt mit der Verwaltung verhandelt, statt die öffentliche Debatte im Parlament oder über die direkte Demokratie zu suchen. Kommt es zu Volksabstimmungen, dann sind zudem oft Allianzen mit weiteren Akteuren erforderlich, um Mehrheiten zu gewinnen, wie es Andrea Franc in ihrem Beitrag am Beispiel des «Schoggigesetzes» von 1975 erläutert, bei dem der Vorort die befürwortende Position der Bauernverbände unterstützte.

Im Gegensatz dazu entwickelten Gruppen ohne institutionalisierten Zugang zur Verwaltung oder ohne direkte Ansprechpartner im Parlament ganz andere Strategien und Beziehungen zu staatlichen Organen, die stärker konfrontative Elemente aufwiesen wie etwa die Mobilisierung von Mitgliedern für Demonstrationen oder der Rekurs auf die Instrumente der direkten Demokratie. So sorgte die Soziale Käuferliga der Schweiz in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts für diverse Mobilisierungen zum Schutz der Heimarbeit, die sowohl aus Kampagnen vor Ort als auch aus direkten Kontakten mit Politik und Verwaltung bestanden (Beitrag von Anina Eigenmann). Thierry Delessert wiederum zeigt, wie eine durch den Bundesrat geschaffene Expertenkommission in den 1970er-Jahren anlässlich der ersten Diskussion zur Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuchs von 1942, das manche gleichgeschlechtlichen Praktiken kriminalisierte, diverse Homosexuellenorganisationen anhörte. Dieses Vorgehen begünstigte die Restrukturierung sowie eine Stärkung verschiedener Interessengruppen von Homosexuellen. Steven Eichenberger, André Mach, Andrea Pilotti und Frédéric Varone beleuchten in ihrem Beitrag über die Entwicklung der Interessenbindungen von Mitgliedern des eidgenössischen Parlaments, wie seit den 1970er-Jahren gemeinnützige Interessengruppen zulasten der traditionellen Wirtschaftsverbände an Bedeutung gewannen.

Auch auf kantonaler Ebene führte die Mobilisierung bestimmter sozialer Gruppen zu unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und Interessengruppen. Mariama Kaba zeigt auf, wie sich die Genfer Vereinigung von Eltern zerebral gelähmter Kinder aktiv an der Formulierung der Richtlinien zur Betreuung von Menschen mit Behinderungen beteiligte. Für den Kanton Basel-Stadt legt Flavia Grossmann die Entwicklung verschiedener Organisationen von MigrantInnen in den 1960er- und 70er-Jahren dar, als fremdenfeindliche Initiativen das Umfeld stark prägten. Weiter dokumentieren Brigitte Ruckstuhl und Elisabeth Ryter die von der Zürcher Frauenzentrale als Dachverband verschiedener Frauenverbände erreichten Erfolge bei der Förderung von Frauenanliegen. Schliesslich untersuchen Gérard Duc und Louis Perroux gestützt auf den konzeptuellen Rahmen von Culpepper den unterschiedlichen Einfluss von Strassenlobbygruppen in Basel und Genf im Zusammenhang mit dem Rückbau des Tramschienennetzes, wobei für den Abbau oder die Weiterführung des Trambetriebs entscheidend war, auf welcher Einflussebene verhandelt wurde. Die bisher diskutierten politischen Strategien der

schweizerischen Interessengruppen entwickelten sich allesamt in der Folge des modernen (Bundes-)Staats nach 1848. Der vorliegende Band beinhaltet aber auch Beiträge zu früheren Epochen.

Lobbying «avant la lettre»?

Die Begriffe Lobbying oder Interessengruppen mögen anachronistisch erscheinen, wenn es um Zeiträume vor der Entstehung der modernen Staaten geht. Sind mit Lobbying in der breiteren Definition jedoch allgemein die Bestrebungen zur Beeinflussung politischer Prozesse seitens ihre Partikularinteressen vertretender Gruppen gemeint, dann lässt sich das Phänomen sehr wohl bereits vor dem 19. Jahrhundert nachweisen. Aus dem Ancien Regime ist etwa der Begriff *faire antichambre* («antichambrieren») überliefert, der das Vorsprechen bei einer Machtinstanz meint. Im Mittelalter oder in der Frühen Neuzeit waren Herrschaftsstrukturen von Interessenbindungen und Netzwerken recht eigentlich durchdrungen. Ersichtlich werden solche Zusammenhänge etwa in Eingaben, Suppliken und Gnadengesuchen an die Herrschenden. In den Vorzimmern der Macht intervenierten insbesondere kollektive Akteure wie Zünfte in diplomatischer Mission, während Einzelpersonen sich eher mittels Bittschriften an Machthaber wendeten. Diese Schriften zeigen, wie soziale Schichten, die sonst keine schriftlichen Zeugnisse hinterlassen haben, sich bei politischen Behörden Gehör zu verschaffen suchten.³⁰ Eine andere Möglichkeit zur Erforschung interessebasierter Netzwerke im Mittelalter oder in der Frühen Neuzeit bietet die Untersuchung von Briefwechseln. Diesen Weg verfolgen zwei der Beiträge in diesem Band. So zeigt Isabelle Schürch anhand der Missiven rund um einen Rechtsstreit im Fürstbistum Basel, in welcher Form Interessenvertretung im 14. Jahrhundert mitunter praktiziert wurde. Die Schreiben enthalten keine expliziten politischen Positionen, schaffen aber einen Raum für Handlung und Dialog, durch den die beteiligten Akteure Lösungen durchsetzen können, die ihren Interessen entsprechen. Andreas Würzler wiederum untersucht die Familienkorrespondenz der Berner Patrizierfamilie von Erlach in der Zeit des Dreissigjährigen Kriegs, im 17. Jahrhundert. Der Autor beleuchtet die Versuche der Familie, den Berner Rat oder die Tagsatzung zu beeinflussen, um politische Ämter oder Offiziersposten im Geschäft mit Söldnern zu übernehmen. Der Beitrag weist nach, dass manche Mitglieder der Familie von Erlach mittels Korrespondenz und Unterstützung durch das familieneigene Netzwerk eine Form von Lobbying praktizierten, um ihre Machtposition durchzusetzen, teils sogar aus der Ferne.

30 Dieser Punkt wird vorgebracht von: Andreas Würzler, *Voices from among the «Silent Masses». Humble Petitions and Social Conflicts in Early Modern Central Europe*, in: *International Review of Social History* 46 (2001), Supplement 9, S. 11–34.

Der Beitrag von Philippe Rogger handelt von den Strategien der europäischen Kriegsherren um das Jahr 1500, die sich den eidgenössischen Söldnermarkt erschliessen wollten. Indem sie den lokalen Eliten Gelder (in Form von Pensionen) zukommen liessen, wollten sie sich in den Räten der Städte, in der Tagsatzung oder in den Landsgemeinden Unterstützung für ihre Interessen sichern. Die eidgenössischen Empfänger solcher Pensionen waren beauftragt, den Kriegsherren direkt nutzbare Informationen zuzutragen und für sie Söldner zu rekrutieren, entweder legal oder im Verborgenen. Das dadurch entstandene Verhältnis des «Klientelismus» zwischen den Beteiligten schloss den Auftrag mit ein, die Interessen der Kriegsherren zu vertreten und politische Prozesse in deren Sinn zu beeinflussen.

Die drei Schlaglichter auf das Mittelalter und die Frühe Neuzeit ergänzen die in diesem Jahresband präsentierten Ansätze für eine Geschichte des Lobbyings in der Schweiz, welche naturgemäss das Thema weder vollständig noch erschöpfend behandeln. Entsprechend verdient dieses Forschungsfeld, das neue Betrachtungsweisen auf die politische, wirtschaftliche und soziale Geschichte der Schweiz eröffnet, eine vertiefte Untersuchung durch weitere Studien und Beiträge.

