

## **Kapitel 2: Durch politische Integration zur multikulturellen Gesellschaft**

### **Die Schaffung des Bundesstaats von 1848**

Zur Zeit der französischen Revolution bildeten 13 Kantone eine lose Föderation. Dieses System zerbrach als 1798 französische Truppen die Schweiz einnahmen.

Napoleon versuchte, die Schweiz zu einem Einheitsstaat zu verschmelzen. Die Mediationsakte stellte 1803 die Autonomie der Kantone wieder her.

Staatenbund; lockerer Zusammenschluss von 25 Kantonen, welche sich als souveräne Staaten betrachteten

- Gemeinsame Sicherheit durch gegenseitige Hilfeleistung.
- Tagsatzung: Vorläufer zum Parlament, Ort wo Kantone gemeinsame Entscheide fällen konnten → Delegierten waren aber an die Weisungen der kantonalen Regierungen gebunden
- Konsens war nur schwer zu erreichen

Polarisierung zwischen den städtischen, protestantischen und den ländlich-konservativ, katholischen Kantonen.

1845 Zusammenschluss der katholischen Kantone zur Verteidigung ihrer Interessen: Sonderbund, verliessen 1846 die Tagsatzung → Sezession, protestantische Kantone intervenierten mit Truppen → Sonderbundskrieg, dauerte 26 Tage → Sieg der Liberalen

Die Freisinnigen konnten nun den *Staat neu formen auf diesen Grundlagen*:

- Staatsbildung von unten: schweizerischer Bundesstaat, dem die Kantone Teile ihrer Autonomie abtreten müssen
- Aufgabenteilung zwischen Kantonen und dem Bund
- Prinzip des Föderalismus
- Einrichtung einer demokratischen Grundordnung: Exekutive, Parlament, Grundrechte, Gewaltentrennung und freie Wahlen

Verfassungsvorschlag wurde „dem Volk“ zur Abstimmung vorgelegt → noch keine einheitlichen Bestimmungen, also nur +/- „demokratischer“ Ausgang

### **Aus Nachteilen werden Vorteile, oder: Bedingungen, die den multikulturellen Nationalstaat ermöglichten**

Es gab verschiedene gesellschaftliche Gegensätze und Konflikte, die zu überwinden waren:

- Konfessionelle Spaltung zwischen Protestanten und Katholiken
- Minderheitenproblem für französisch-, italienisch- und romanischsprechende Volksteile
- Ökonomische Strukturen der Kantone
- Integration der Kantone, innere Konflikte

→ Was brachte die Kantone zu einem demokratischen Nationalstaat zusammen?

- *Ein grösserer Markt für die industrielle Wirtschaft*: Die Verfassung versprach: Handelshemmnisse zu beseitigen, einen gesamtschweizerischen Binnenmarkt zu erschaffen, eine einheitliche Landeswährung einzuführen und gleiche Rechte und Niederlassungsfreiheit für alle Schweizer Bürger.
- *Wachsender Politischer Druck von aussen*: die Grossmächte Europas mischten sich immer wieder in innere Angelegenheiten der Kantone ein → dem gesteigerten Bedürfnis nach kollektiver Sicherheit der Kantone entsprach der Bundesstaat → gemeinsame Wahrung von Unabhängigkeit nach Aussen und Ruhe und Ordnung im Inneren
- *Die Kultur gegenseitiger Hilfe und Zusammenarbeit in der Kleingesellschaft*: gegenseitige Abhängigkeit zwang zur lokalen Zusammenarbeit, ermöglichte damit aber auch die Realisierung gemeinsamer Vorteile → Kantone mussten zwar Teile ihrer Unabhängigkeit aufgeben, konnten daraus aber Vorteile ziehen
- *Die kantonale Demokratisierung*: viele liberale Kantone hatten bereits um 1830 neue, demokratische Verfassungen. Sie kannten das allgemeine Männerstimmrecht, wie es zu der Zeit sonst nur die USA kannten. Das Volk begnügte sich nicht nur mit der Rolle als Wahlkörper, sondern übertrug sich auch Entscheidungsbefugnisse: Das „Veto“ und das Referendum brachten die Anfänge der Abstimmungsdemokratie. Die Erfahrung kantonaler Demokratie erleichterte die Übertragung des Demokratiekonzepts auf die nationale Ebene.
- *Die Verbindung von Demokratie- und Föderalismusprinzip*: Minderheiten befürchteten, dass in einer reinen Mehrheitsdemokratie feste Machtverhältnisse entstehen würden, welche zur Diskriminierung führen würden. Die Kantone hatten Angst, dass ein Bundesstaat zentralistisch sei, und sie ihre Autonomie verlieren würden. Die Kombination von Demokratie- und Föderalismusprinzip löst diese beiden Probleme:

- *Mitwirkung beim Bund als Ersatz für den Verlust kantonaler Souveränität:* die Schaffung vom Ständerat zur Repräsentation der Kantone → die Kantone werden unabhängig von ihrer Grösse mit zwei Stimmen vertreten, bei Abstimmungen müssen sowohl ein Volks- als auch ein Ständemehr zustande kommen, und der Einfluss der kleinen, konservativen Kantone wird gestärkt durch ihre überproportionale Vertretung
- *Nicht-Zentralisierung:* Dem Bund wurde 1848 nur wenig Kompetenzen zugeteilt → die Verfassung belies den Kantonen den grössten Teil ihrer Aufgaben und somit ihrer Autonomie

## **Die Integration von konfessionellen und sprachlichen Minderheiten: von der Koexistenz zum Pluralismus**

### ***Der politische Katholizismus***

Die freisinnige Mehrheit deklarierte den religiösen Glauben als Privatsache und wollte die Trennung von Kirche und Staat. Bei der Totalrevision der Verfassung 1873/74 setzte sie ihren laizistischen Standpunkt konsequent durch und diskriminierte die katholische Minderheit. Diese Entwicklungen kühlten sich über die nächsten 100 Jahre ab: die Migration über konfessionelle Grenzen führte zu konfessionell gemischten Kantonen und zur Toleranz und Zusammenarbeit. 1971 änderten die Katholisch-Konservativen ihren Namen zur „Christlichdemokratischen Volkspartei“ (CVP).

### **Kasten: Die wichtigsten Streitpunkte zwischen Katholiken und Protestanten in der Verfassungsrevision 1874**

- Jesuitenverbot
- Verbot neuer Orden und Klöster
- Die Einrichtung von Bistümern auf schweizerischem Gebiet unterliegt der Genehmigung des Bundes
- Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes ist Sache der bürgerlichen Behörden
- Das Recht zur Ehe steht unter dem Schutz des Bundes
- Die geistliche Gerichtsbarkeit ist abgeschafft
- Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, er ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll
- Die öffentlichen Schulen sollen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können
- Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist unverletzlich
- Die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen ist innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung gewährleistet

Auch die Integration der Katholiken auf politischer Ebene war entscheidend. Die Kantonsautonomie erlaubte die unterschiedliche Handhabung der Gesetze betreffend konfessionellen Gegensätzen, u.a. auch der Trennung von Kirche und Staat.

Die katholische Minderheit gewann Einfluss im Bund. Nach Einführung des Referendums brachten sie verschiedene Vorlagen der freisinnigen Regierung zu Fall → 1891 traten die Freisinnigen zugunsten der Katholisch-Konservativen einen Bundesratssitz ab.

1918 erreichten die Katholiken zusammen mit den Sozialdemokraten die Einführung des Proporz-Wahlsystems für den Nationalrat, was das Ende der Mehrheitspolitik des Freisinns bedeutete: Die Koalition zweier Parteien wurde erforderlich und die Katholisch-Konservativen verbanden sich mit den Freisinnigen gegen die politische Linke.

### ***Mehrsprachigkeit: Verständnisse und Missverständnisse***

Auf nationaler Ebene war der sprachliche Konflikt kaum je so virulent wie der konfessionelle Konflikt. Die sprachlich-kulturellen Gegensätze waren und sind aber erhalten geblieben: vor allem der „Röstigraben“ ist auch heute noch ein Phänomen. Auffallend ist der Gegensatz vor allem in sozialpolitischen Fragen.

Es gibt 4 Elemente für den Schutz und die Integration sprachlich-kultureller Minderheiten:

1. *Sprachenfreiheit und verfassungsmässiger Schutz der 4 Landessprachen:* Art. 18 und 70 BV garantieren den Schutz der vier Landessprachen. Weder Kantone noch Gemeinden können gezwungen werden, ihre Amtssprache zu ändern. **Wichtig** ist der Umstand, dass nicht Volksgruppen im Sinne von ethnisch-kulturellen Minderheiten geschützt sind, sondern nur die Sprachen der im übrigen gleichen Bürger.

2. *Föderalismus:* Die gleichberechtigte Vielsprachigkeit ist zunächst nur auf Bundesebene und im Verhältnis zwischen den Kantonen geschützt. Was den Umgang mit kantonsinternen Sprachminderheiten angeht, lässt die politische Autonomie alles offen → es herrscht das Prinzip der Assimilation vor: Kantone verlangen von anderssprachigen Bürgern, dass sie sich in der vorherrschenden Sprache des Kantons ausdrücken.

3. *Proportionale Vertretung der Sprachgruppen:* Bei der Wahl des Bundesrats achtet die Bundesversammlung weiterhin die politische **Tradition**, dass die Romandie durch zwei Bundesräte

vertreten ist. Die Vertretung der Italienischsprechenden wurde in jüngster Zeit aus den Augen gelassen, geht aber oft zulasten der Deutschschweiz. Der Bundesrat setzt sich oft so zusammen: zwei Mitglieder Französisch, ein Mitglied Italienisch und vier Mitglieder Deutsch.

4. *Sprachenförderung*: Die Mehrsprachigkeit erfordert öffentliche Aufwendungen und Umverteilungen zugunsten der kleineren Sprachgruppen (TV- und Radio auf allen Amtssprachen staatlich finanziert).

→ ansonsten gilt: nebeneinander zu leben, ohne sich gegenseitig zu stören  
und: seit 2008 verlangt ein Bundesgesetz den obligatorischen Fremdsprachenunterricht in mindestens einer zweiten Landessprache und in einer weiteren Fremdsprache.

Trotz allem Schutz und der Integrationsversuche stellt sich die Frage, warum denn sprachliche Minoritäten nicht systematisch politisch benachteiligt werden. Dafür gibt es 2 Gründe:

- Es wird vermieden, die sprachlich-kulturellen Minderheiten vor den Kopf zu stoßen
- Sprachliche und konfessionelle oder wirtschaftlich-soziale Konfliktlinien sind nicht deckungsgleich: die politischen Parteien entwickelten sich national, über die Sprachgrenzen hinaus.
- Wechselnde Koalitionen begünstigen Rücksichtnahme auf kulturelle Minderheiten, weil man sie irgendwann als Mehrheitsmacher benötigt.

### **Der Jura – die Ausnahme der Integration einer kulturellen Minderheit**

Der nördliche Jura fühlte sich als ethnische, sprachliche religiöse und wirtschaftliche Minderheit des Kantons Bern benachteiligt. 1978 wurde der Jura zum eigenen Kanton.

Im Jura repräsentierte das Gebiet eine katholische, französischsprachige Minderheit im protestantischen, deutschsprachigen Kanton Bern. Auch war er ein Armutsgebiet an der Peripherie des Kantons. Der Jura war zu alldem auch noch in sich selber gespalten: der Süden war wirtschaftlich stärker und protestantisch.

#### Drei wichtige Faktoren für das Gelingen oder Misslingen sprachlich-kultureller Integrationsprozesse:

- *Aussenpolitischer Druck*: Druck von aussen auf die staatliche Unabhängigkeit begünstigt die innergesellschaftliche Integration, allerdings nur dann, wenn Drittmächte nicht ein Direktinteresse mit einer der Minderheiten verfolgen.
- *Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung der kulturellen, sozialen und ökonomischen Konfliktlinien*: das Zusammenfallen mehrerer Konfliktlinien sind ungünstige Bedingungen für die Integration; wenn sie allerdings nicht übereinstimmen erleichtert dies die Integration.
- *Mehrheitspolitik oder Machtteilung*: die Beteiligung der Minderheiten an der staatlich-politischen Macht begünstigt ihre Integration.

Für die gesamtschweizerische Integration lagen insgesamt günstige Bedingungen vor.

Jede Gruppe macht die Erfahrung, in bestimmten Situationen in der Minderheit zu verbleiben.

### **Kapital und Arbeit: Vom Klassenkampf zur Sozialpartnerschaft und Konkordanz**

Es gab eine lange Periode des Ausschlusses der politischen Linken aus dem bürgerlichen Staat. Erst nach dem 2. Weltkrieg wurde die wirtschaftlich-soziale Spaltung durch politische Integration gelöst. Der Konflikt veränderte sich stark mit der wirtschaftlichen Dynamik.

- *Arbeiterklasse ohne Heimat*: Die Industrialisierung der Schweiz erfolgte dezentralisiert. Dies verhinderte die Entstehung eines Massenproletariats in den Städten. Es existierten zu dieser Zeit aber noch keine sozialistische Partei und keine Gewerkschaften, welche die Interessen der Fabrikarbeiter vertreten hätten können.

1888: Gründung der Sozialdemokratischen Partei (SP)

Bis zum 2. Weltkrieg verweigerten die Bürgerlichen der SP lange, trotz vergleichbarer Wahlstärke wie FDP und CVP, den Einsitz in den Bundesrat.

- *Sozialpartnerschaft und Konkordanz*: es waren äussere Bedrohungen, die schliesslich zur Integration von Gewerkschaften und Sozialdemokratie führten.
  - *Zur Regierungsbeteiligung der politischen Linken*: Das vordringliche Ziel der Bewahrung der Unabhängigkeit im 2. Weltkrieg liess innere Konflikte in den Hintergrund treten. 1943 wurde mit Ernst Nobs zum ersten Mal ein Sozialdemokrat in den Bundesrat gewählt → im Klima des Kalten Krieges mässigte sich die SP und wurde ab 1959 auf Betreiben der CVP zum gleichberechtigten Regierungspartner. Es kam zur grossen Koalition aller 4 heutigen Regierungsparteien und zur Einführung der „Zauberformel“ und der Herausbildung der „Konkordanzdemokratie“. Letztlich hält der Konkordanzzwang der Volksrechte die Regierungsparteien zusammen
  - *Zur Sozialpartnerschaft*: 1937 begann die Herausbildung der Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Die Lösung aller Konflikte sollte auf Verhandlungsweg gefunden werden; Streiks und Ausschlüssen wurden verboten.

1947 wurde in den sogenannten „Wirtschaftsartikeln“ die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Staat verfassungsmässig geregelt. Die Gewerkschaften wurden nun ebenfalls Partner in dieser Zusammenarbeit.

Mit der Verbreitung dieses Konfliktregelungsmusters kann man die Schweiz als ein neokorporatistisches Land bezeichnen. Der Schweizer Neokorporatismus unterscheidet sich aber in vier wesentlichen Punkten von dem anderer Länder:

1. der Einfluss der Arbeitnehmer in der Schweiz ist geringer als in anderen europäischen Kleinstaaten
2. die Wirtschaftsorganisationen der Schweiz sind dezentral geblieben; die Rolle des Staates und der Einfluss des neokorporatistischen Integrationsmusters vermindern sich gar
3. verbandsstaatliche Lösungsmuster sind in allen politischen Aufgabenbereichen anzutreffen und reichen damit über die Politikfelder hinaus, welche die internationale Politikwissenschaft als die Bereiche des Neokorporatismus identifiziert
4. die Interessensgegensätze zwischen Binnen- und Exportwirtschaft sind stärker geworden, und mit der Liberalisierungs- und Privatisierungstendenz kommt es zu einer stärkeren Trennung von Kirche und Staat.

### **Grenzen der politischen Integration und des schweizerischen Pluralismus**

In den 1960er-Jahren schrieb der damalige Rektor der HSG und späterer Bundesrichter Otto K. Kaufmann einen vielbeachteten Beitrag mit dem Titel: „Frauen, Italiener, Jesuiten, Juden und Anstaltsversorgte.“ In diesem Beitrag wies er auf die wichtigsten Gruppen hin, die im schweizerischen System politisch benachteiligt und rechtlich diskriminiert wurden. (Die rechtlichen Diskriminierungen wurden bis jetzt grösstenteils korrigiert.)

Kaufmann weist darauf hin, dass der schweizerische Integrationsprozess auch seine Kehrseite hatte, nämlich gesellschaftlichen Ausschluss und Marginalisierung.

(Beispiele von ausgeschlossenen, diskriminierten Menschen: Kinder von Fahrenden, Frauen, Flüchtlinge, Patienten in psychiatrischen Klinik, Gefangene und Verhaftete...)

Vor allem die Frauen wurden in der Schweiz lange benachteiligt. Erst 1971 erhielten sie das Stimmrecht. Erst 1995 wurde die weitere gesellschaftliche Gleichstellung der Frau auf Gesetzesstufe zur öffentlichen Aufgabe. Mit der raschen Beseitigung der Benachteiligungen konnten viele Rückstände der verspäteten Gleichstellungspolitik aufgeholt werden.

Zum politisch virulentesten Integrationsproblem haben die Beziehungen zwischen der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung sowie den Flüchtlingen aus der weltweiten Migration geführt. Die Schweiz ist zu einem Einwanderungsland geworden, und es sind nicht alle einverstanden damit: die SVP hat die Probleme der Ausländer- und Asylpolitik seit den 1990er-Jahren zu einem ihrer Hauptthemen gemacht. Mit der verstärkten Einwanderung ergibt sich das Problem der politischen Integration von Ausländern. Die ausländische Wohnbevölkerung hat kein Stimm- und Wahlrecht und kann deshalb ihre Interessen nicht auf dem Wege politischer Machtbildung und Integration durchsetzen. Einwanderer werden weniger auf der politischer als auf der zivilgesellschaftlichen Ebene integriert.

## **Kapitel 4: Parteien und Parteiensysteme**

### **Funktion und Entstehung**

Politische Parteien sind das wichtigste Bindeglied zwischen Bürger und Staat. Sie versuchen, möglichst viele Wähler zu gewinnen und Einfluss auf die Machtverteilung und die Entscheidungen der Politik im Sinne ihrer Wähler zu nehmen. Der offene Parteienwettbewerb ist eine Grundvoraussetzung politischer Demokratie, er ermöglicht Machtbegrenzung- und kontrolle. Politische Parteien repräsentieren die Werte und Interessen ihrer Anhänger. Sie erfüllen die Funktion der Artikulation und Aggregation politischer Probleme und Interessen, mobilisieren Wähler und rekrutieren das politische Personal auf allen Stufen. Sie organisieren über die Auslese ihrer Kandidaten den politischen Wettbewerb mit.

Die Anfänge der Parteien in der Schweiz gehen auf die Regenerationszeit zurück. Die Parteien werden entweder als „Kinder der Volksrechte“ oder „Kinder der Kantone“ bezeichnet. Sie lösten in Vereinen, die mit Bittschriften und Petitionen, später dem Veto, dem Referendum und der Volkswahl aller Behörden die politische Umwälzung und Demokratisierung der Kantone aus. Es gelang ihnen jedoch erst sehr spät, sich als nationale Parteien zu organisieren.

(SP 1888, FDB 1894, CVP 1912)

Von 1848 bis 1890 regierten die Freisinnigen alleine im Bundesrat. 1891 bekam ein erster katholisch-konservativer Vertreter Einsitz. 1920 kam es zur Abspaltung der BGB (heute SVP), die seit 1929 auch in

der Regierung vertreten ist. Die SP bekam erst 1959 zwei Sitze im Bundesrat. Damit begann die Zeit der Regierungskonkordanz der vier grossen Regierungsparteien. Kleinere Parteien des ganzen politischen Spektrums finden seit den 1970ern politische Nischenplätze. Nach den 1930er-Jahren kam es damit zu einer zweiten Phase der Zersplitterung des Parteiensystems. 1991 waren 17 Parteien in der Bundesversammlung vertreten, bis 2007 war die Zahl wieder auf 12 zurückgegangen.

In den letzten 40 Jahren haben sich die Koalitionen der parlamentarischen Konkordanzpolitik verändert:

- Am Anfang: SP links, CVP Mitte, FDP rechts
- SVP in der Mitte als protestantisches Gegenstück zur CVP, rückte ab 1992 nach rechts
- Entstehung eines tripolaren Kräftesystems: Grüne und SP links, CVP und FDP Mitte, SVP rechts
- „Neue Mitte“: BDP und GLP

Insgesamt stehen die Parteien in der Schweiz heute vor ähnlichen Problemen wie in anderen europäischen Ländern:

- die Parteiidentifikation nimmt ab
- die agile Positionierung der Parteien und die Personalisierung der Politik sind wichtiger als Parteiprogramme, um die Wählerschaft zu erreichen
- Neue soziale Bewegungen konkurrenzieren die Parteien

## Das nationale Parteiensystem

### **Das Vielparteiensystem und seine politische Fragmentierung**

Die Schweiz gehört zur Gruppe der Länder mit der stärksten Fragmentierung des Parteiensystems: hohe Anzahl Parteien mit geringen Stimmenanteilen. Kleinparteien haben mit ihren Volksbegehren oft überdurchschnittlichen Einfluss. Mehrere Parteien, die auf der nationalen Ebene als „klein“ zählen, sind in einzelnen Kantonen stark verankert und gehören dort zu den Regierungsparteien.

#### Warum haben sich in der Schweiz so viele Parteien etablieren können?

Parteien sind in der Schweiz Organisationen des privaten Vereinsrechts und haben erst 1999 in der Verfassung Erwähnung gefunden. Sie werden nicht vom Staat finanziert, leben statt dessen vom unentgeltlichen Engagement ihrer Mitglieder und sind abhängig von Spenden und Beiträgen ihrer Anhänger. Sie spielen nach politologischer Auffassung keine besonders privilegierte Rolle im schweizerischen Regierungssystem – Verbände und Kantone geniessen einen weit höheren Einfluss.

- *Duvergers „Gesetz“ zur Frage der Parteienzahl:* Das Wahlrecht spielt eine entscheidende Rolle - das Majorzwahlrecht führt zum Zwei-Parteien-System, das Proporzwahlrecht zur Ausbreitung von Mehrparteiensystemen. → man sollte aber noch weitere Faktoren mit einbeziehen
- *Theorie des politischen Wettbewerbs unter den Rahmenbedingungen des Föderalismus:* Die Schweiz ist für neue Parteien ein Raum mit 26 verschiedenen Marktplätzen. Nicht alle sind gleich gut geeignet → wo wenig Wählerprozente einen Sitz garantieren, kann eine politische Bewegung schnell und gut zu politischen Erfolgen gelangen. Die Zahl der Parteien in einem Kanton hängt mit dessen Bevölkerungsgrösse zusammen. Der erfolgreiche „Test“ in einem Kanton kann zur Nachahmung in anderen Kantonen führen. Dann wird die Verbreitung auf nationaler Ebene möglich.

→ die Grenze solcher nationalen Marktnischen liegt darin, dass die politischen Angebote der neuen kantonalen Parteien zu unterschiedlich sind für den Zusammenschluss zu einer gemeinsamen Partei auf nationaler Ebene oder dass diese Partei in zu wenig Kantonen auf Nachfrage trifft.

Neue Parteien bilden sich üblicherweise in den bevölkerungsdichten Kantonen und breiten sich dann über die Kantone auf die nationale Ebene aus. Diese Rahmenbedingungen erklären auch die geringe nationale Homogenität der Parteien sowie die regionale Segmentierung des Parteiensystems.

Historisch scheiterten kleine Parteien an den hohen Eintrittsschwellen in kleineren Kantonen, um sich gesamtschweizerisch auszubreiten.

Auch die direkte Demokratie ist ein Grund für die Verbreitung und das Wachstum der Parteien. Die Volksrechte, vor allem die Initiative, bietet jeder Gruppe die Gelegenheit, ein Thema durch mehrmaligen Gebrauch ständig auf der politischen Agenda zu halten und sich als politische Organisation bei der Bevölkerung in Erinnerung zu rufen. Oft dienen die Volksrechte aber auch als Wahlhelfer zur nationalen Verbreitung einer neuen Partei oder zur Erhaltung der kritischen Masse der Wählerschaft einer Partei. Das Instrument der Initiative gibt kleineren Parteien höhere Überlebenschancen.

### **Gesellschaftliche Spaltungen als Determinanten des Parteiensystems**

Alle europäischen Gesellschaften sind von vier historisch bedeutsamen Spaltungen aus der Zeit der Staatsbildung und Industrialisierung geprägt:

1. Kirche (CVP) ↔ Staat (FDP) : kultureller Gegensatz
2. Zentrum (FDP) ↔ Peripherie (CVP, SVP) : kultureller Gegensatz
3. Stadt (SP) ↔ Land (SVP) : sozial-ökonomischer Konflikt
4. Eigentümer (SVP, FDP) ↔ Arbeiter (SP) : Rechts-links-Gegensatz

Parteien sind in bestimmten gesellschaftlichen Segmenten und Schichten verankert.

Heute werden neue Spaltungen sichtbar:

1. materialistische  $\leftrightarrow$  postmaterialistische Werthaltungen : Gegensatz zwischen Wirtschaftswachstum und Ökologie
2. Währung der Traditionen/Verbundenheit mit dem Kleinstaat Schweiz  $\leftrightarrow$  Bereitschaft zu Reformen/aussenpolitische Öffnung : Rechtskonservatismus gegen Offenheit

Die schweizerischen Parteien nutzen diese Spaltungen für ihre Mobilisierung. Der Nutzen verschiedener Konflikte bringt sie sogleich manchmal in Dilemmata  $\rightarrow$  diese führen zu parteiinternen Konflikten, oder dazu, dass diese Spaltung in Abstimmungen nicht thematisiert wird. Der sprachliche Konflikt wird von Parteien nicht genutzt, da sich ihre Wählerschaft aus allen Sprachregionen rekrutiert.

**Tabelle: Die Positionierung wichtiger Parteien in den alten und neuen gesellschaftlichen Spaltungen:**

	FDP	CVP	SVP	SP	Grüne
<b>Katholiken/ Protestanten</b>	-	Früher: katholisch	-	-	-
<b>Laizismus/ Kirchentreu</b>	Laizismus	Kirchentreu	Laizismus	Laizismus	-
<b>Stadt/ Land</b>	Stadt	Land	Land	Stadt	Stadt
<b>Kapital/ Arbeit</b>	Kapital	Kapital, gelegentlich Arbeit	Kapital	Arbeit	Arbeit
<b>Ökonomie/ Ökologie</b>	Ökonomie	Ökonomie	Ökonomie	Ökologie	Ökologie
<b>Öffnung/ Abgrenzung</b>	Öffnung	Öffnung, gelegentlich Abgrenzung	Abgrenzung	Öffnung	Öffnung, gelegentlich Abgrenzung

Unter den Regierungsparteien bilden FDP und SVP im Nationalrat zusammen mit der Zentrumsfraktion der CVP den bürgerlichen Mehrheitsblock. Die SP erhält im Parlament neben Stimmen der kleineren Mittel-links-Partei der EVP vor allem die Unterstützung durch die Grünen. Damit repräsentieren die typischen Lager- und Koalitionsbildungen der Parlamentsfraktionen die Links-rechts-Orientierung ihrer Wähler in auffälliger Weise.

## Die föderalistische Fragmentierung

### **Das schweizerische Parteiensystem – eine prekäre Einheit?**

Wegen der kantonalen Unterschiede in der politischen Kultur ist mit Differenzen innerhalb derselben Landespartei zu rechnen, und wegen der politischen Autonomie der Kantone sind die Kosten der nationalen Integration und Kohäsion der Parteien hoch.

Auch ausserhalb von Wahlzeiten bemühen sich die Parteien stark um einen einheitlichen Auftritt in ihren Kernfragen. Relativ homogen ist auch die Wählerschaft der Parteien.

Insgesamt ist die Einheit des schweizerischen Parteiensystems nicht so prekär wie vermutet. Damit hat auch die direkte Demokratie zu tun: Volksabstimmungen beim Bund bilden die einzigen, aber wichtige Ereignisse, in denen alle Parteien gesamtschweizerische Parolen ausgeben und die gesamte Stimmbürgerschaft in der gleichen nationalen Streitfrage für sich zu gewinnen versuchen.

### **Föderalistische Organisation, innerparteiliche Willensbildung und Finanzierung**

Organisatorisch folgen die Parteien dem föderalistischen Staatsaufbau.

Von Bedeutung für die Kohärenz der Parteien sind die nationalen Parteikongresse, an denen aktuelle Stellungnahmen, Wahlplattformen, Wahlvorschläge und die Parteiprogramme verabschiedet werden.

Kantonale Parteien sind nicht an die Stellungnahmen der Bundesparteien betreffend eidgenössischen Abstimmung gebunden und können darum abweichende Parolen fassen: Die Autonomie der kantonalen Parteien ist sakrosankt. Sie geht so weit, dass einzelne Bundesparteien nicht einmal über Einsicht in die kantonalen Mitgliederdaten verfügen.

Entsprechend der dezentralen Organisation ist der Professionalisierungsgrad der Parteien gering. Finanziell werden nur die Parlamentsfraktionen vom Bund unterstützt  $\rightarrow$  die Parteien haben sich selbst zu finanzieren. Sie sind dementsprechend über ihre Finanzen keine öffentliche Rechenschaft schuldig; es werden jedoch vermehrt Forderungen nach grösserer Transparenz laut. Die ungleich langen Spiesse in der Parteienfinanzierung führen zu Verzerrungen im politischen Wettbewerb.

### **Unterschiedliche Verbreitung und Mehrheitsverhältnisse in den Kantonen**

Aufgrund der Wahlstärken sind bürgerlich dominierte Kantonalregierungen die Regel. Während in den meisten Kantonen eine All-Parteien-Regierung zu finden ist, führt der freiwillige Proporz nicht überall zu

diesem Ergebnis. Der freiwillige Proporz beruht auf der Wahlabsprache der Parteien – volle und allseitige Absprachen sind dabei selten. In der Regel kooperieren die bürgerlichen Parteien untereinander und überlassen dem nicht bürgerlichen Lager einen Teil der Sitze entsprechend ihrer Stärke.

## **Der Einfluss des Wahlsystems**

### **Die Grundidee von Majorz- und Proporzwahl**

- **Majorzwahl:** es geht darum, eindeutige Mehrheitsverhältnisse im Parlament oder für die Bestellung der Regierung zu begünstigen. Zur gültigen Wahl muss das absolute Mehr der abgegebenen Stimmen erreicht werden. (→ „the winner takes it all“)  
Kleinere Parteien haben in der Regel nur in wenigen Kreisen eine echte Gewinnchance. Konkurrieren zwei annähernd gleich starke Parteien genügt ein Wechsel von wenigen Prozenten der Wählerschaft, um die Mehrheitsverhältnisse umzukehren. Majorzsysteme stimulieren bei Konkurrenz unter wenigen und annähernd gleich starken Parteien den demokratischen Machtwechsel.  
In der Schweiz für: Bestellung des Ständerats (Ausnahme: Kanton Jura) und den Kantonsregierungen (Ausnahmen: Tessin und Zug)
- **Proporzwahl:** es geht darum, die Wählerstärke der Parteien möglichst genau abzubilden. Dies wird durch die Einrichtung von Wahlkreisen geschaffen, in denen eine grössere Zahl von Kandidaten zu wählen sind. Die Zahl der Mandate wird den Parteien proportional zu den erreichten Stimmen zugeteilt. Damit kommen die kleineren Parteien auch zum Zug und Minderheiten werden auch repräsentiert.  
In der Schweiz für: Wahl des Nationalrats und den kantonalen Parlamenten (Ausnahme: Appenzell, Uri und Graubünden)

### **Die Auswirkungen der Proporzregel**

Eingeführt wurde die Proporzwahl 1919 durch eine Volksinitiative der Konservativen und der Sozialdemokraten. Der Freisinn verlor die absolute Mehrheit im Nationalrat; die proportionale Bestellung des Nationalrats bedeutete das Ende der freisinnigen Mehrheitspolitik.

Perfekte Proporzsysteme gibt es aus zwei Gründen nicht:

1. **Problem der Restmandate:** Teilansprüche auf ein Mandat müssen irgendwie einer Partei voll zugeteilt werden.
2. **Grösse der Wahlkreise/Zahl der Mandate pro Wahlkreis:** Je kleiner der Wahlkreis, um so höher muss der Anteil der Wählerstimmen sein, damit eine Partei einen sicheren Sitz erreicht. → führt dazu, dass in der Schweiz das Proporzsystem nur unvollständig realisiert werden kann: Bevölkerungsgrösse und Anzahl Mandate pro Kanton variieren stark

Kantone und Gemeinden sind in der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme nicht mehr ganz frei. Das Bundesgericht hat in einem neueren Urteil Erfolgswerte von über 10% als mit der Proporzwahl unvereinbar erklärt. Damit gelten auch Wahlkreise mit weniger als neun Sitzen als verfassungswidrig.

Kumulieren und Panaschieren beeinflussen die Wahlstärken wenig, erlauben aber den Wählern, Partei- und Persönlichkeitspräferenzen beliebig zu kombinieren.

### **Die Auswirkungen der Majorzregel**

Die Majorzregel kommt in allen Kantonen mit Ausnahme des Kantons Jura für die Ständeratswahlen zur Anwendung → ein Kandidat muss im ersten Wahlgang mindestens 50% der Stimmen erreichen. Wird das absolute Mehr verfehlt, reicht im zweiten Wahlgang das relative Mehr. → Falls eine Partei 50% der Wählerstimmen erreicht, kann sie beide Sitze in Anspruch nehmen; falls sie hingegen weniger als 50% erreicht, kann sie nur ein Sitz erringen. In diesem Fall können Wahlabsprachen mit einer anderen Partei helfen: „Wahltickets“ zur gegenseitigen Unterstützung der jeweiligen Kandidaten.

Neben Kandidaturen, die andere Zwecke als die eigentliche Wahl erfolgen, sind folgende Konstellationen möglich:

- Eine Mehrheitspartei sucht beide Sitze zu gewinnen
- Eine Mehrheitspartei überlässt einer anderen Partei einen Sitz
- Zwei oder mehrere Parteien, die zusammen 50% erreichen, vereinbaren ein gemeinsames Wahlticket
- Die Einzelkandidatur einer Partei bekämpft das Wahlticket anderer Parteien
- Zwei Lager, deren Parteien gemeinsam je 50% der Stimmen zu erreichen suchen, vereinbaren je ein Ticket

→ in den meisten Kantonen braucht es eine gegenseitige Unterstützung von zwei Parteien, um 50% der Stimmen zu erhalten.

Die Folgen der Majorzregel werden bei der Wahl der Kantonsregierungen durch den „freiwilligen Proporz“ deutlich gemildert. Z.B. beansprucht das bürgerliche Lager nicht alle Sitze, sondern überlässt der linken Minderheit einen proportionalen Teil der Mandate. (Strategie zur Integration von Minderheiten)

Der freiwillige Proporz ist eine Risikominderungsstrategie, stärkt die Legitimation der kantonalen Regierungen und die Durchsetzungsfähigkeit bei Referenden.

### **Ergebnis und Diskussion**

Historisch lassen sich zwei Trends herauslesen:

- Das Wahlrecht in Bundesstaat und Kantonen war ursprünglich auf den Majorz und die Idee der Mehrheitsdemokratie ausgelegt. Dies begünstigte die Hegemoniestellung einzelner Parteien. Im 20. Jahrhundert wurde der Majorz durch den Proporz abgelöst oder zum freiwilligen Proporz umgestaltet.  
→ Entwicklung der Konkordanzdemokratie
- Die Proportionalisierung auf der Ebene des Wahlsystems findet Grenzen. Die eine bildet der Föderalismus, andere sind politische Grenzen.

### **→ Was brächten Modifikationen des Wahlsystems?**

- *Im Nationalrat:* bei der Verteilung der Restmandate entscheiden oft ganz wenige Stimmen – eine zentrale Verteilung der Restmandate auf nationaler Ebene würde dieses Zufallselement, das „Proporzglück“ verkleinern. Der Vorschlag zur Verhinderung der Benachteiligung von Kleinparteien durch homogenere Wahlkreisgrößen würde keine grosse Veränderung bringen. Auch die Anwendung des „Doppelten Pukelsheim“ würde keine grösseren Sitzverschiebungen mit sich bringen.
- *Im Ständerat:* mit dem Ersatz des Majorzwahlrechts durch den Proporz würde sich der Erfolgswert für ein Mandat von 50% auf 33% der Stimmen senken.

### **Die Parteien in der Gesellschaft**

#### **Verbreitung in den Gemeinden**

Parteien sind auf kommunaler Ebene ausserordentlich stark verbreitet. Es finden sich fast keine Gemeinden ohne lokalpolitische Gruppierungen, von denen aber fast 70% auf die Bundesratsparteien entfallen. Die Bedeutung der lokalen Parteien kann auch aus der grossen Zahl der Mandate erschlossen werden. Auf der lokalen Ebene vollziehen sich ähnliche Kräfteverschiebungen unter den Parteien wie auf kantonaler und nationaler Ebene. Mit der Mediatisierung der Politik lockern sich aber die Bindungen der Bürger mit den Lokalparteien. In kleinen Gemeinden profilieren sich neu auch vielfach Parteilose.

#### **Parteien und Volk**

Die Parteibindungen der Wählerschaft haben in den letzten 25 Jahren deutlich abgenommen. Die Parteipresse hat die Kommerzialisierung und Konzentration der Medien nicht überlebt. Die Milieuparteien sind verschwunden. Auf die „Wahldisziplin“ ihrer Anhänger können die Parteien nicht mehr zählen.

### **Zukunft des Parteiensystems**

Das Schweizer Parteiensystem ist fragmentiert und hat neben den Verbänden und den Direktinteressierten wenig Einfluss auf die staatlich-politischen Entscheidungen. Die Parteien sind wegen ihrer Milizorganisation und ihres chronischen Mangels an eigenen Ressourcen in einer gewissen Abhängigkeit der Finanzierung durch Dritte. Eine „Weissgeldstrategie“ bezüglich ihrer Finanzierung wäre darum angesagt; eine staatliche Finanzierung ist bis jetzt immer abgelehnt worden.

Für die innerparteiliche Demokratie sind zwei Bedingungen erforderlich: ein funktionierender Parteienwettbewerb und eine wachsame politische Öffentlichkeit.

#### **Kurzprofil der Regierungsparteien**

##### **Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz (FDP. Die Liberalen)**

- Wähleranteil 2011: 15,1%
- Ursprünge: die protestantische, progressiv-zentralistische, laizistische Kraft, Trägerin des Fortschritts
- 1894 Zusammenschluss zur Länderpartei
- Interessensvertreterin von Industrie, Banken, Versicherungen, Unternehmern und Arbeitgebern
- Betonung der persönlichen Freiheitsrechte: Recht auf Privateigentum und unternehmerischer Freiraum
- Starke Armee, Neutralität
- Bilateralismus zur EU
- Begrenzung des Staatswachstums
- Privatisierung und Liberalisierung des Binnenmarkts

##### **Christlich-demokratische Volkspartei der Schweiz (CVP)**

- Wähleranteil 2011: 12,3%



- Ursprünge: katholisch-konservative Opposition gegen den Bundesstaat 1848
- 1912 Gründung der Landespartei
- verwurzelt in den katholischen, agrarisch-kleingewerblichen Gebieten
- Kampf für die Souveränität der Kantone, föderalistische Struktur des Landes
- Ab 1891 im Bundesrat vertreten
- Christliche Grundsätze für die Politik
- Familie als Kern der staatlichen Gemeinschaft
- Immaterielle menschliche Werte
- Kein EU-Beitritt → Bilateralismus
- Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft
- Verlor 2003 ihren zweiten Sitz im Bundesrat

#### **Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS)**

- Wähleranteil 2011: 18,7%
- 1888 als politische Interessensvertreterin der Arbeiterschaft gegründet
- Ausgleich zwischen den Linksliberalen, der Sozial-Religiösen und der Klassenkämpferisch-Marxistischen
- 1935 zur Volkspartei
- sozial-reformerischer Pragmatismus und Landesverteidigung
- 1943 Eintritt in den Bundesrat (Ernst Nobs)
- Schutz der Arbeitnehmerschaft, Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften
- Ausbau des Sozialstaates, gerechtes Steuersystem
- Ökologischer Fortschritt
- Gleichstellung von Mann und Frau
- Für EU-Beitritt
- Abschaffung von Armee und Kapitalismus

#### **Schweizerische Volkspartei (SVP)**

- Wähleranteil 2011: 26,6%
- 1918 unter dem Namen Bernische Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB) gegründet
- deutschschweizerische Abspaltung von der FDP
- 1937 Zusammenschluss zur nationalen BGB
- 1971 Umbenennung in SVP
- Marktwirtschaft des Mittelstandes: vertritt die Interessen der Bauern und Gewerbeleuten
- Föderalismus
- Starke Landesverteidigung
- Gegen die Integration der Schweiz in die EU
- rechtskonservative Positionen in gesellschafts-, migrations- und aussenpolitischen Bereichen
- Wirtschaftsliberale Postulate
- Wurde 2003 zur stärksten Partei, übernahm den zweiten Bundesratssitz der CVP
- 2007 Abwahl Christoph Blockers → Gang in die „Opposition“ → Abspaltung moderater Parteiteile (BDP)
- ab 2008 wieder im Bundesrat vertreten

#### **Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP)**

- Wähleranteil 2011: 5,4%
- 2008 als Abspaltung der SVP gegründet
- 2011 erster Antritt an nationale Wahlen
- Abgrenzung von der SVP in Fragen des politischen Stils und der Aussenpolitik
- Grosse Nähe zur FDP und CVP

## **Kapitel 5: Verbände**

### **Entstehung und Funktion**

Arbeitgeber und Arbeitnehmer organisierten sich schneller als die Parteien zu nationalen Dachverbänden.

Die Wirtschaftsverbände nutzten ihre Organisationskraft. Vor allem die Dachverbände verstanden es besser als Parteien und Parlamentsfraktionen, die regionalen und branchenspezifischen Interessen für eine nationale Politik zu bündeln. Sie wurden zu federführenden Akteuren in der Wirtschaftsgesetzgebung und stellten ihre Organisation für den Vollzug politischer Aufgaben des Bundes zur Verfügung. Die Wirtschaftsartikel von 1947 sicherten den Wirtschaftsverbänden die Zuständigkeit in allen Fragen der Wirtschaftspolitik und sehen ihre Mitwirkung im Vollzug vor. Der Bund verzichtet damit grösstenteils auf eigene Initiativen in der Wirtschaftspolitik und auf die Einrichtung einer staatlichen Wirtschaftsverwaltung. Der starke politische Einfluss der Wirtschaftsverbände beruht auf mehreren Faktoren:

- **Referendums- und Abstimmungsmacht:** grössere Verbände sind in der Lage, das Referendum zu ergreifen und Gesetze zu Fall zu bringen. Das Referendum kann auch als „Verhandlungspfand“ in der vorparlamentarischen Phase eingesetzt werden. Wirtschaftsverbände sind bei Abstimmungskampagnen oft die grössten Geldgeber. Ähnlich wie Parteien geben sie bei Volksabstimmungen Stimmempfehlungen ab.
- **Vollzugsmacht:** Verbände können dem Staat für die Berücksichtigung ihrer Anliegen eine Gegenleistung erbringen – dazu gehören Informationen und Vollzugshilfen. Sie können sowohl auf der Inputseite (Gesetzgebung) sowie auf der Outputseite (Vollzug) direkten Einfluss üben. Dadurch haben sie eine besondere Machtstellung.

- *Definitionsmacht*: Verbände sind in der Lage, viele kollektive Interessen ihrer Mitglieder selbst wahrzunehmen. Wirtschaftspolitik ist demnach Verbands- und Branchenpolitik, die mit staatlichen Ressourcen ergänzt wird. Dies führt zu einem subsidiären Wirtschaftsinterventionismus – die Wirtschaftspolitik geht nicht vom Staat aus und ist nicht gesamtwirtschaftlich konzipiert.

## Die Organisation der Wirtschaftsverbände

Es lassen sich für die Organisation der Wirtschaftsverbände einige gemeinsame Grundstrukturen angeben:

- *Doppelstruktur von Einzel- und Dachverbänden*: Die Basis des Verbandssystems bilden die Einzelverbände von Branchen oder Berufsgruppen. Diese sind Mitglieder von Dachverbänden, welche die übergreifenden Gruppeninteressen vertreten.
- *Föderalistische Organisationsstruktur*: eine hohe Zahl von Einzel- und Dachverbänden sind gleichzeitig auf lokal-regionaler, kantonaler und nationaler Ebene organisiert. Dadurch ist die direkte Interessenvertretung auf allen Ebenen des politischen Systems gewährleistet.
- *Mitgliederprinzip und freiwillige Mitgliedschaft*: Einzelverbände beruhen auf der freiwilligen Mitgliedschaft von Firmen oder Einzelpersonen → Verbände sind also, mit wenigen Ausnahmen, keine Zwangskörperschaften. Es sind nicht alle Verbände gleich gut organisiert; auf der Arbeitgeberseite ist der Organisationsgrad hoch, bedeutend schwächer organisiert waren und sind die Arbeitnehmer.
- *Begrenzte Zentralisierung*: der Aufbau von Stufen vertikaler Differenzierung (Dach- und Zentralverbänden) beruht auf freiwilliger Mitarbeit der Basisorganisationen. Es kommt dabei manchmal zum Dilemma der Oligarchisierung: Verbandsführungen und Dachverbände drängen auf eine möglichst autonome Interessenvertretung; Mitglieder und Einzelverbände eine möglichst breite Mitwirkung an Entscheidungen der höheren Verbandsebenen. Verbandsspitzen erhalten nur geringe finanzielle und persönliche Ressourcen.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist zuständig für die Beziehungen der Sozialpartnerschaft. Die Economiesuisse vertritt allgemeinere politische Interessen von Industrie und Handel.

Für die Arbeitnehmerseite besteht eine doppelte Fragmentierung. Die erste Fragmentierung geht auf das historische politische Lager zurück: der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) wurde stets mit den Linksparteien assoziiert, TravailSuisse ist eine Fusion des Christlich-Nationalen Gewerkschaftsbunds und der Vereinigung Schweizer Angestelltenverbände. Die zweite Fragmentierung ist eine sozialstrukturelle Teilung zwischen Angestellten und Arbeiterschaft. Nach wie vor ist der Kaufmännische Verband (SKV) als wichtigste Organisation von Angestellten nicht Mitglied des SGB. Dies zeigt, dass die Vertretung der Arbeitnehmerseite nicht einheitlich ist. 2004 schlossen sich 4 Gewerkschaften unter dem Namen „Unia“ zusammen zur grössten Einzelgewerkschaft im SGB.

## Sozialpartnerschaft

Die schweizerische Tradition der friedlichen und vertraglichen Lösung des Konflikts zwischen Kapital und Arbeit ist eher jüngerem Datums und regelt die industriellen Beziehungen zum Teil weniger als in anderen Ländern.

Der Anfang der Sozialpartnerschaften kam auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise der 1930er. Der Bundesrat zog in Erwägung, Arbeitskonflikte schiedsrichterlich, und damit staatlich, entscheiden zu lassen. Die Arbeitgeber zogen aber vertragliche Vereinbarungen mit den Gewerkschaften staatlicher Autoritätsentscheidungen vor. 1937 wurde in der Maschinen- und Uhrenindustrie ein Friedensabkommen abgeschlossen – dies brachte die Anerkennung der Gewerkschaften als Vertragspartner, die vertragliche Lösung aller Arbeitskonflikte nach Treu und Glauben unter Verzicht auf Streik und Aussperrung sowie die Einrichtung einer Schlichtungs- und Schiedsstelle. Das Friedensabkommen wurde zum Prototyp der schweizerischen Sozialpartnerschaft in der Nachkriegszeit.

Zur Verbreitung der Sozialpartnerschaft trug auch ein politischer Faktor ein: der Ausgleich zwischen Links und Rechts in der beginnenden Konkordanz. Vor allem aber war in einer Zeit des Wirtschaftswachstums die Kooperation zwischen Arbeitgebern- und Nehmern für beide Seiten die bessere Strategie als die Konfrontation.

Heute werden vor allem die Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie Fragen der Sozialversicherung sozialpartnerschaftlich geregelt.

Im internationalen Vergleich fallen 4 Merkmale auf:

1. Die Tiefenwirkung der schweizerischen Sozialpartnerschaft ist gering.
2. Die schweizerischen Arbeitgeber haben sich allen Forderungen der Gewerkschaften nach betrieblicher Mitbestimmung widersetzt.

3. Arbeitgeber und Gewerkschaften ziehen eigene Vertragslösungen gegenüber gesetzlichen Regelungen von Arbeitsbedingungen vor. Das Subsidiaritätsprinzip kommt hier zum Ausdruck – der Staat soll nur dann eingreifen, wenn die Verbände aus eigener Kraft keine Lösung finden.
4. Kollektive Arbeitsbedingungen werden dezentral ausgehandelt, nach einzelnen Branchen und auf regionaler Ebene.

→ veränderte Kräfteverhältnisse in der Sozialpartnerschaft.

Es lassen sich 3 Entwicklungen erkennen:

1. die wirtschaftliche Globalisierung verstärkt die Asymmetrie zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Die weltweite Öffnung der nationalen Volkswirtschaften lässt komparative Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu, z.B. die partielle Verlegung der Produktion ins Ausland. Diese Optionen stehen den Arbeitnehmern nicht offen. Die Kräfteverhältnisse und strukturellen Bedingungen haben sich zulasten der Gewerkschaften entwickelt.
2. Seit den 1990er-Jahren ist eine Renaissance des Streiks zu beobachten, vor allem als Konsequenz geringer Gewerkschaftserfolge am Verhandlungstisch. Streiks und andere medienwirksame Aktionen bringen mehr Aufmerksamkeit und helfen, neue Mitglieder zu gewinnen.
3. Die Gewerkschaften messen der Gesetzgebung einen höheren Stellenwert zu als früher. Gewerkschaften haben mit direktdemokratischen Instrumenten mehr Erfolg als am Verhandlungstisch – so können sie mit Referenden und Initiativen grössere Bevölkerungsteile mobilisieren.

## **Die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Staat**

### **Der Einfluss auf die Gesetzgebung**

- *Verbände* suchen die Mithilfe des Staates für die Realisierung kollektiver Interessen, die ihre eigenen Fähigkeiten übersteigen.
- *Der Staat* anerkennt einen Teil der Forderungen als „öffentliches Interesse“, verbindet sie mit eigenen Interessen und beauftragt die Verbände mit dem Vollzug.

→ die Verbände erweitern ihre Handlungsfähigkeiten, der Staat ist entlastet vom Vollzug der Wirtschaftspolitik. Diese Zusammenarbeit führt jedoch oft zum Trittbrettfahrer-Problemen, welche den Anlass für die Verbände bilden, ergänzende Leistungen vom Staat zu verlangen. Für die Wirtschaftspolitik und ihre politischen Entscheidungsprozesse hat das verschiedene Konsequenzen:

- *Die Wirtschaft ist stark, der Staat und seine Verwaltung sind schwach organisiert:* dafür sind historische, politische und strukturelle Gründe verantwortlich.
  - *Historisch:* der Organisationsvorsprung der Wirtschaftsverbände gegenüber den politischen Parteien und das Fehlen einer Tradition der "Staatsverwaltung" in der Schweiz
  - *Politisch:* die vorherrschende politische Kultur des Liberalismus und der Subsidiarität
  - *Strukturell:* günstige Bedingung und hohe Anreize für die Selbstorganisation der Unternehmungen, begrenzte Ressourcen und Differenzierungsmöglichkeiten des Staates
- *Die Verbände haben ein vergleichsweise starken Einfluss auf die Wirtschaftsgesetzgebung:* der Einfluss beschränkt sich nicht nur auf die Wirtschaftspolitik → Vertreter der Spitzenverbände sitzen in den meisten Expertenkommissionen des Bundes, der Einfluss variiert nach Politikbereich
- *Grosse Varianz des Verbandseinflusses beim Bund:*
  - Erfolgreiche Beeinflussung der Politik hängt von der Kompromissfähigkeit und Durchsetzungskraft des Kompromisses auf Ebene der Parteien ab → Verbandseinfluss ist geringer, wo die Kantone oder der Bund über eigene Ressourcen verfügen und öffentliche Interessen geltend machen können
  - Verbände können nur dort Einfluss ausüben, wo sie sich intern einig sind über ihre Interessen
  - Grenzen der Wirtschaftspolitik des Bundes: mangelnder Konsens der Dachverbände führt zu Status-quo-Lösungen oder Blockierungen → Einzelverbände haben mit dem Referendum die Möglichkeit des Vetos, Dachverbände sind nur begrenzt fähig, gesamtwirtschaftliche Probleme aus übergreifender Sicht zu formulieren
- *Wirtschaftspolitik blieb während Jahrzehnten überwiegend reaktive, punktuelle, von einzelnen Gruppeninteressen dominierte Staatsintervention:* Die Wirtschaftspolitik des Bundes besteht bis jetzt aus zufälliger und fallweiser Intervention, ist reaktiv und ohne Kohärenz
- *Verbandswirtschaftliche Politik war in der Vergangenheit Politik zugunsten von Unternehmungen und Produzenten:* ihre Verbände sind zahlreicher und ihre Repräsentanten dominieren die vorparlamentarischen Kommissionen.

- *Steigende Interessengegensätze zwischen Binnen- und Exportwirtschaft bringen eine Veränderung der branchenübergreifenden Kräfteverhältnisse mit sich: Exportwirtschaft will Globalisierung und Liberalisierung, Binnenwirtschaft wird durch internationale Konkurrenz konfrontiert.*

### **Vom parastaatlichen Politikvollzug zur Liberalisierung und Privatisierung**

Seit dem Liberalisierungs- und Privatisierungsschub der 1990er wurden viele parastaatliche Arrangements abgeschafft. Entflechtung und Privatisierung erreichen das Ziel höherer Produktivität und Leistungsfähigkeit nur, wenn ein echter Wettbewerb organisiert werden kann. Privatisierung und Liberalisierung stossen auf wachsenden politischen Widerstand.

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Organisationen wird heute zumeist nicht mehr als parastaatliches Arrangement bezeichnet, sondern trägt heute den Namen "Public Private Partnership".

Eine schnelle, umfassende Privatisierung stützt sich auf folgende Bedingungen:

- Kompensationsmöglichkeiten für die Produzenten
- Glaubwürdigkeit des direkten Nutzens für die Konsumenten
- Hoher internationaler Druck
- Positive Erfahrungen im Ausland

Spezifische Gründe warum es zum Teil nicht funktioniert:

- Negative Beispiele im Ausland
- Verlust zuverlässiger Strukturen oder Sicherheit
- Wahrnehmung als wichtiger "service public"
- Starker Widerstand professioneller Kräfte

### **Wie bilden Verbände politische Macht?**

Das Hauptziel der Wirtschaftsverbände ist der Zusammenschluss von wirtschaftlichen Akteuren, die sich aus der Kooperation Vorteile auf dem Markt versprechen. Diese Organisationen bringen ihren Mitgliedern Vorteile.

- Theorie von Mancur Olson:

Die Bildung kollektiver Macht hängt von zwei Grössen ab: der Organisationsfähigkeit und der Konfliktfähigkeit.

Organisationsfähigkeit: wenn den Mitgliedern Vorteile angeboten werden können, von denen Nicht-Mitglieder ausgeschlossen sind (Vgl. Pol. Oek. → Klubgut)

Konfliktfähigkeit: der Verband kann Leistungen verweigern, die Dritte benötigen.

Die unterschiedliche Organisations- und Konfliktfähigkeit von gesellschaftlichen Vereinigungen führt zu ungleichen Chancen, seinen Willen gegen Widerstreben durchzusetzen, und damit zu unterschiedlicher Macht.

Verbände stützen sich insofern auf demokratische Macht, in dem sie ihre Mitglieder für oder gegen Reverendumsvorlagen mobilisieren. Ihre wirtschaftliche oder soziale Organisations- und Konfliktfähigkeit spielt eine ebenso grosse Rolle → Unternehmer bilden zwar eine Minderheit im Volk, können aber mit ihren Argumenten eine Mehrheit gewinnen.

### **Verbände und das Demokratiemodell des Gruppenpluralismus**

Politik wird nicht nur im Bereich der Privatwirtschaft sondern auch im öffentlichen Dienstleistungs- und im sozial-gesellschaftlichen Bereich über Organisationen artikuliert, vermittelt, aggregiert und umgesetzt.

- Modell der Demokratie des Gruppenpluralismus: Nach diesem Modell können alle Input-Forderungen an das politische System auf gesellschaftliche Interessengruppen zurückgeführt werden. Als Gruppen gelten alle gesellschaftlichen Vereinigungen. Sie alle versuchen, Einfluss auf die Politik zu nehmen, konkurrenzieren sich damit gegenseitig, was zu Machthemmung führt. Die Entscheidungseliten in den politischen Verhandlungsprozessen vertreten die Interessen ihrer Mitglieder, alle gesellschaftliche Probleme können über Gruppenforderungen artikuliert werden.
- Demokratiethorie: in der Verhandlungspolitik des demokratischen Pluralismus gibt es keine unverfälschte Partizipation und kein chancengleicher Zugang zur Macht. Auch kann nur teilweise davon ausgegangen werden, dass die Entscheidungseliten die Interessen der "Basis" vertreten.

→ das Pluralismusmodell erfüllt zentrale normative Erwartungen an die Output-Leistungen der Demokratie nicht

Ein relativ gleicher Einfluss aller Bürger und die Berücksichtigung langfristiger, allgemeiner Interessen kann (nach Scharpf) nur über den einfachen Partizipationsakt von Wahlen gesichert werden. Je stärker die Regierung über dem Gruppeneinfluss steht, umso eher hat sie überhaupt die Möglichkeit, auch nicht organisierte, wenig konfliktfähige Interessen zu realisieren. Je schwächer sie Regierung gegenüber den Gruppen ist, umso eher wird der politische Pluralismus zu einem "begrenzten Arrangement saturierter Gruppen", welches kein Platz für strukturelle Reformen bietet.

Das schweizerische System kann dem "stark pluralisierten" Modell zugeordnet werden: Wahlen haben eine relativ geringe Bedeutung, der starke Gruppeneinfluss sichert eine breite Wertberücksichtigung. Die Beteiligung aller organisierten Interessen wird institutionell gesichert.

Problem des Pluralismus: der politische Pluralismus ist ein Arrangement saturierter Interessen, das die Probleme der Nichtorganisierten oder Nichtrepräsentierten benachteiligt.

Die direkte Demokratie vermochte auf lokaler Ebene Defizite des Gruppenpluralismus zu kompensieren.

## Kapitel 7: Föderalismus

### Institutionelle Grundlagen

#### **Die schweizerischen Ideen des Föderalismus**

Der Kerngehalt des Föderalismus: "gesamtstaatliche Einheit bei grösstmöglicher Autonomie seiner Gliedstaaten".

#### Begriff und politische Wertung

Der Föderalismus bezeichnet jene staatliche Verfassung, die den Gliedern eines Gesamtstaats eine bedeutende rechtliche und politische Autonomie sowie bedeutsamen Einfluss auf die Entscheidungen des Gesamtstaats einräumt. Bis heute bezeichnen sich jene in der Schweiz als "Föderalisten", die sich gegen den Ausbau der Zentralgewalt des Bundes wenden.

#### Nichtzentralisierung

Die Kantone haben wichtige Bereiche staatlicher Autonomie behalten, so z.B. die Verfassungs- und Steuerhoheit. Alle Aufgaben, welche nicht explizit dem Bund zugeschrieben, unterliegen den Kantonen und Gemeinden.

#### Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die komplexere gesellschaftliche Einheit nur jene Funktionen und Aufgaben übernehmen soll, welche die Ressourcen und Möglichkeiten der einfacheren Einheit übersteigen.  
→ das Subsidiaritätsprinzip hat erst 2004 Eingang in die Bundesverfassung gefunden

#### Solidarität, nicht Konkurrenz

Die Tradition des schweizerischen Föderalismus ist vom Gedanken der Solidarität zwischen den Kantonen und Landesteilen geprägt. Er zielt auf den Ausgleich.

(Finanzausgleich, Transferzahlungen von reichen zu armen Kantonen)

#### Kooperativer Föderalismus

Die zunehmende Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverflechtung die entsteht wird als kooperativer Föderalismus bezeichnet. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs von 2004 ist auf die Entflechtung der verflochtenen Aufgabenbereiche abgezielt.

### **Föderalistischer Staatsaufbau und Aufgabenverteilung**

Tabelle: der Grundaufbau des föderalistischen Systems

	<b>Exekutive</b>	<b>Legislative</b>	<b>Judikative</b>
<b>Bund</b>	<u>Bundesrat, 7 Bundesräte</u> Wahl durch Bundesversammlung, Bundespräsident wechselt jedes Jahr	<u>Bundesversammlung</u> <i>Nationalrat</i> : 200 Nationalräte, Volkswahl, Anzahl Sitze gemäss Bevölkerungsgrösse des Kantons <i>Ständerat</i> : 46 Ständeräte, 2 pro Kanton, Volkswahl nach kantonalen Regeln	<u>Bundesgericht</u> 38 haupt- und 19 nebenamtliche Bundesrichter, Wahl durch die Bundesversammlung
<b>Kantone</b>	<u>Regierungsrat</u> 5-7 Mitglieder, Volkswahl	<u>Kantonsparlament</u> 49-180 Mitglieder, Volkswahl	<u>Kantonsgericht</u> Wahl durch Regierung oder Kantonsparlament
<b>Gemeinden</b>	<u>Gemeinderat</u> Volkswahl	<u>Gemeindeparlament</u> in grossen Gemeinden, Volkswahl <u>Vollversammlung aller Stimmberechtigten</u> in kleinen Gemeinden	<u>Bezirksgericht</u> Wahl durch kantonale Behörden oder Volkswahl

Aufgrund der unabhängigen Volkswahl von Legislative und Exekutive bzw. der Nichtabberufbarkeit des Bundesrats gibt es keine "politische" Gewaltenteilung zwischen Regierung und Opposition. Das institutionelle Verhältnis von Parlament und Regierung ist geprägt von gegenseitiger Zusammenarbeit und Kontrolle.

Es lassen sich viele Aufgabentrennungen in der Gesetzgebung anführen, in denen entweder der Bund oder die Kantone voll zuständig sind. Aber: Neben der sachlichen Verflechtung (gemeinsame Gesetzgebung von Bund und Kantonen) finden wir auch eine funktionale Verflechtung (Bundesgesetzgebung und kantonaler Vollzug). Politologen sprechen von einer "Mehrebenenpolitik".

#### **Aufgabenverteilung:**

- **Nur Bund:** Internationale Beziehungen, Landesverteidigung, Zoll-, Münz- und Währungswesen, Post, Telecom, Massenmedien, Eisenbahn, Luftfahrt, Atomenergie, Wasserkraft
- **Nur Kantone:** Polizei, Kirchen, Volksschule, Erziehung
- **Bund und Kantone gemeinsam:** Landwirtschaft, Zivil- und Strafrecht, Steuern
- **Gesetz → Bund, Vollzug → Kanton:** Strassenverkehr, Handel, Industrie, Arbeitsgesetzgebung, Sozialversicherungen, Umweltschutz
- **Gemeinden:** Bau und Unterhalt lokaler Strassen, lokaler öffentlicher Transport, Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung, Abfallwesen, lokale Raumplanung, Wahl von Lehrern, Bau von Schulen, Budget, Erhebung von Steuern, Fürsorgewesen

#### **Das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen**

Stichworte zur *Kantonsautonomie*:

- Bestandesgarantie
  - Selbstständige Organisation
  - Freie Wahl ihrer Behörden
  - Freiheit der Kantone von politischer Kontrolle durch den Bund
  - Substantielle eigene Kompetenzen
  - Eigene Finanzquellen
  - Mitwirkung als gleichberechtigte Partner an Bildung und Ausdruck des nationalen Willens
- diese Autonomierechte gelten zum Teil auch für Gemeinden

Der Bund übt zwar keine politische, dafür eine übergeordnete rechtliche Kontrolle aus. Zu diesen Aufsichtsfunktionen gehört vor allem die Einhaltung von Verfassungsgrundsätzen und des Verfassungsrechts des Bundes durch die Kantone und Gemeinden:

- Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Verfassung, die der Zustimmung des Volkes bedarf und revidierbar sein muss.
- Die Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes
- Der Bund schützt die verfassungsmässige Ordnung der Kantone
- Änderungen im Bestand der Kantone bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone sowie von Volk und Ständen. Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses.
- Die Kantone haben ihren Bewohnern alle Rechte zu garantieren, die diesen durch die Bundesverfassung zustehen.
- Die Kantone sind verpflichtet, Bundesrecht zu respektieren und zu vollziehen. Dabei geht Bundesrecht vor, nach dem Grundsatz: Bundesrecht bricht kantonales Recht

#### **Die vertikalen und horizontalen Institutionen des Föderalismus: eine Übersicht**

**Vertikale Institutionen:** Dienen der Einflussnahme auf die Willensbildung und die Entscheidungen des Bundes

- *Der Ständerat:* begünstigt die Vertretungsverhältnisse der kleinen Kantone
- *Das Ständemehr:* Dies hat wegen der hohen Zunahme der Volksabstimmungen mit Doppelmehr steigende Bedeutung erlangt. Das überproportionale Gewicht der kleinen Kantone kommt voll zum Zug. Es kann zu Abstimmungen mit ungleichen Ergebnissen von Volks- und Ständemehr kommen.
- *Die Standesinitiative:* Vorschlag eines Kantons an den Bundesrat. Wird er abgelehnt, findet keine Volksabstimmung statt. Die Standesinitiative wird 5x so viel eingesetzt wie die Volksinitiative.
- *Das Kantonsreferendum:* Kann durch 50'000 Stimmberechtigte oder 8 Kantone ergriffen werden. Einziger Fall: 2003, 11 Kantone gegen die geplante Steuerreform → Volk stimmte ab, lehnte ab, Erfolg für das Kantonsreferendum.

- *Expertenkommissionen und Vernehmlassungsverfahren*: Die Kantone sind stark am gesetzgeberischen Vorverfahren beteiligt: in  $\frac{3}{4}$  aller 200 Expertenkommissionen vertreten, beteiligten sich an 90% aller 350 Vernehmlassungsverfahren zwischen 1970 und 1980.
- *Die Mitwirkung im Vollzug*: der Bund ist auf die Mitwirkung der Kantone im Vollzug angewiesen → wichtiger Grund zur Berücksichtigung der kantonalen Interessen.
- *Der Sprachenproporz*: sichert die Vertretung der sprachlichen Minderheiten und ist ein ergänzendes Instrument des Föderalismus.
- *Das Parteiensystem*: die politischen Parteien sind stark föderalistisch organisiert.

**Horizontale Institutionen:** Dienen der gemeinsamen Koordination der Politik der Kantone, der gegenseitigen Zusammenarbeit bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder der gemeinsamen Einflussnahme auf den Bund.

- *Die Konkordate*: Darin regeln Kantone gemeinsame Angelegenheiten auf dem interkantonalen Vertragsweg. Konkordate verlangen Einstimmigkeit → oft werden nur Teilkonkordate einer begrenzten Zahl von Kantonen erreicht. Wenn einer der Partner grösser oder mächtiger ist, kann er zudem das Konkordat scheitern lassen. Es ist dem Bund heute erlaubt, Konkordate in bestimmten Bereichen für allgemeinverbindlich zu erklären → einzelne Kantone können gegen ihren Willen zur Übernahme eines Konkordats gezwungen werden. Die interkantonalen Vereinbarungen bleiben in mehreren Punkten problematisch: Die Aushandlung von Konkordaten erfolgt durch die Regierung, kantonale Parlamente können sie nur als Ganzes annehmen oder ablehnen. Bei umstrittenen Vorlagen erschwert die geringe demokratische Legitimität von Vertragslösungen die Akzeptanz in der Bevölkerung.
- *Die kantonalen Direktoren- und Fachbeamtenkonferenzen*: Die Direktoren einzelner Departemente unterhalten eigene Organe zur Koordination ihrer Aufgabenbereiche und zur Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen gegenüber dem Bund.
- *Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)*: Die KdK ist das zentrale Organ der Kantone für eine gegenseitige Abstimmung ihrer Interessen gegenüber dem Bund, insbesondere in der Aussenpolitik. Ihr Einfluss hat sich in den letzten Jahren erhöht. Ziel des KdK ist, dass die Kantone damit als Akteure der Bundespolitik sichtbarer und wirksamer werden.

## Die Aufgaben- und Ausgabenentwicklung

### Die Entwicklung der Bundesaufgaben

Die Verfassung von 1848 gestand dem Bund nur minimale Kompetenzen zu. Erst die wirtschaftliche und gesellschaftliche Modernisierung nach dem 2. WK führten zu einem starken Ausbau der übrigen Bundesaufgaben:

- *Rechtspolitik*: Mit der Totalrevision 1874 wurde der Bund zum Hauptgaranten der Grundrechte. Wichtige Bereiche: Handels- und Gewerbefreiheit, Rechtsvereinheitlichung, gesellschaftliche Gleichstellung der Frauen, Vereinheitlichung der Straf- und Zivilprozessordnung.
- *Nationale Infrastrukturpolitik*: wichtigste Etappen: Einrichtung der eidgenössischen Hochschule, Übernahme der Bundesbahnen, Kompetenzen im Energiebereich, Aufgabe des Nationalstrassenbaus, verstärkte Förderung der wissenschaftlichen Forschung und der Hochschulen, bahnpolitische Beschlüsse und Bau neuer Alpenstrassen.
- *Wirtschaftspolitik*: Mit Ausnahme der Landwirtschaft musste sich die Binnenwirtschaft in den 1950ern den Abbau des direkten staatlichen Branchenschutzes gefallen lassen. Das neue Kartell- und das Binnenmarktsgesetz (1995) führten zu stärkerem inneren Wettbewerb. Öffentliche Unternehmungen wurden teilprivatisiert oder dem privaten Wettbewerb ausgesetzt. Die schweizerische Wirtschaftspolitik ist damit seit ihren Anfängen geprägt von hohen Anpassungen an äussere Veränderungen und vom starken Einfluss der einzelnen Wirtschaftszweige. Grösste Mühe hat der Bund bis heute mit der Entwicklung einer konzeptionellen Politik für die Gesamtwirtschaft.
- *Sozialpolitik*: der eigentliche Aufbau eines Sozialstaats begann erst nach dem 2. WK. Erst 1994 wurde die obligatorische Krankheits- und Unfallversicherung eingeführt. Mit der Einrichtung der AHV, die bereits 1925 in einer Abstimmung genehmigt wurde, begann man erst 1947. Usw...
- *Fiskal- und Finanzpolitik*: Erst 1992 führte die Schweiz die in Europa gebräuchliche Mehrwertsteuer ein. Von Beginn der 1990er bis 2006 schrieb die Schweiz rote Zahlen. Im Jahr 2003 wurde deswegen auf Bundesebene die sogenannte Schuldenbremse eingeführt, wonach der Staat auf längere Sicht keine Defizite schreiben darf. Die Schuldenbremse beschränkt sich auf den ordentlichen Finanzhaushalt; ausserordentliche Ausgaben sind davon nicht betroffen.

## **Ressourcen, Ausgaben und Gesetzgebung im föderalistischen Vergleich**

Die Entwicklung der Bundesaufgaben in den letzten 50 Jahren könnte zur Annahme einer starken Zentralisierung verleiten. Es werden viele Klagen darüber laut. Aber: keine der Indikatoren (weder die Einnahmen noch die Ausgaben noch das öffentliche Personal) weist in der Zeit seit 1950 auf eine Zentralisierung hin: im Gegenteil! Der Anteil des Bundes ist zurückgegangen, vor allem zugunsten der Kantone. Bei den Ausgaben des Bundes ist weiter zu berücksichtigen, dass ein hoher Teil davon Transferzahlungen an Kantone und Gemeinden sind.

Zentralisierung ist auch im Schweizer Recht nicht zu beobachten, sondern eher im internationalen Recht.

## **Der internationale Vergleich: Bescheidener Staat, geringe Zentralisierung**

### Die Staatstätigkeit im internationalen Vergleich

Def. Staatsquote: Der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt, ein geläufiger Indikator für die relative Staatsgrösse eines Landes.

Die Staatsquote der Schweiz ist im internationalen Vergleich bescheiden. Allerdings ist sie in den letzten 30 Jahren stark gewachsen, was vor allem auf den Auf- und Ausbau des Sozialversicherungssystems und der damit verbundenen Zunahme in den Ausgaben für die Soziale Sicherheit zurückzuführen ist.

Staatsquoten weisen eine gewissen Unschärfe auf.

### Der Anteil des Zentralstaats im internationalen Vergleich

In föderalistischen Ländern verfügen Gliedsstaaten und Kommunen über einen höheren Anteil der Einnahmen als in den nicht föderalistischen Ländern. Bei den Ausgaben ist diese Differenz geringer. Die Schweiz weist aber auch unter den föderalistischen Ländern dezentrale Einnahmen- und Ausgabenstrukturen aus: der Bund kontrolliert nur ca. 32% der Einnahmen und 33% der Ausgaben.

## **Warum in der Schweiz kein grosser Zentralstaat entstehen konnte**

Zu dieser Frage gibt es keine systematisch-vergleichenden Untersuchungen – einige institutionelle Besonderheiten könnten Erklärungen liefern:

- *Die direkte Demokratie:* Kantone mit ausgeprägten direktdemokratischen Institutionen sind weniger stark zentralisiert. Sie weisen eine geringere Steuerlast sowie tiefere Staatseinnahmen- und Ausgaben auf. Annahme: Die Bürgerschaft zieht lokale Steuern den zentralen vor, weil diese direkteren Nutzen vermitteln und eher kontrollierbar sind.
- *Die Verbindung von Föderalismus und direkter Demokratie:* Die Gewissheit, dass eine Abstimmung mit Volks- und Ständemehr das Ergebnis bestätigen muss, zwingt Bundesrat und Parlament zur Antizipation aller Opposition aus Volk und Kantonen. Dies erlaubt nur marginale Abweichungen vom Status quo und zwingt die Bundesbehörden, Mass zu halten im Ausbau der Bundesaufgaben.
- *Keine "implied power":* Nur ausnahmsweise hat das Bundesgericht "implied powers", also stillschweigende Verfassungskompetenzen des Bundes, anerkannt. Die föderalistischen Kräfte im Parlament verlangten auch bei geringfügiger Ausweitung der Bundeskompetenzen eine formelle Änderung der Verfassung. Die Frage der Aufgabenteilung ist damit in der Hand der politischen Gewalten geblieben und nicht den Gerichten übertragen worden: unterschiedliche politische Präferenzen von Kantonen und Bevölkerung sind eine wirksamere Barriere der Zentralisierung als föderalistische Kompetenzregeln in der Hand der Gerichte.

## **Die Vielfalt politischer Institutionen der Kantone**

Die Kleinkantone haben weniger Möglichkeiten der Ausdifferenzierung ihrer politischen Strukturen und einer professionellen Aufgabenerfüllung mit eigenen Mittel: Milizsystem. Sie verlassen sich für öffentliche Dienstleistungen auf grössere Nachbarkantone und Private.

Auch unterschiedliche Volksrechte, Schulsysteme, Gerichtstraditionen, usw. dienen durchaus auch der Identitätsbewahrung durch Abgrenzung von den "andern". Dies ist ein weiterer Grund, dass die 26 kantonalen Subsysteme trotz des föderalistischen Zusammenschlusses nicht zu homogenen politischen Einheiten geworden sind.

Im Vergleich zum Bund weisen die kantonalen Politiksysteme eine Reihe gemeinsamer Unterschiede auf:

- *Die Volkswahl der Exekutive:* Die Wahl der Kantonsregierungen erfolgt heute in allen Kantonen durch das Volk, und mit Ausnahme der Kantone Tessin und Zug nach dem Majorzverfahren. Die politischen Parteien kooperieren in einem freiwilligen Proporz → ausgewogene Repräsentation der politischen Kräfteverhältnisse. Das kantonale System reagiert wegen der Volkswahl sensibler auf politische Veränderungen als die Parlamentswahl des Bundesrats. Die Konkordanzlogik ist nicht immer zwingend.



- *Die erweiterte direkte Demokratie:* Die Kantone kennen im Gegensatz zum Bund auch die Gesetzesinitiative. Das Referendum reicht bei einem Drittel der Kantone weiter – diese unterstellen jede Gesetzesänderung der Volksabstimmung. Das politisch bedeutsamste Instrument ist das Finanzreferendum. Einige Kantone kennen das fakultative Referendum für weitere Entscheide. Auch die föderalistische Mitwirkung des Kantons unterliegt in einzelnen Kantonen dem fakultativen Referendum.
- *Keine zweite Parlamentskammer:* der innerkantonale Föderalismus wird durch die Gemeindeautonomie gesichert.
- *Weniger formalisierter vorparlamentarischer Einfluss der Verbände und Interessengruppen:* es gibt kein formalisiertes Vernehmlassungsverfahren, bei dem Verbände und Interessengruppen systematisch in vorparlamentarische Beratungen einbezogen werden, im Gegensatz zu wie beim Bund.
- *Einfachere parteipolitische Verhältnisse:* die einzelne parteipolitische Gruppierung ist für sich relativ homogen.

## Die Bedeutung der Gemeinde und der Gemeindeautonomie

### Die Gemeindeautonomie

Die politische Autonomie der Gemeinden ist seit der Verfassungsrevision von 1999 verfassungsmässig abgesichert.

Kerngehalt von Gemeindeautonomie:

- Ein *verfassungsmässiges Bestandsrecht* im Rahmen der kantonalen Rechtsordnung, einschliesslich der Freiheit, sich mit anderen Gemeinden zusammenzuschliessen oder unabhängig zu bleiben.
- *Die Freiheit, innerhalb der kantonalen Gesetzgebung eine passende politische Struktur und Verwaltungsorganisation zu wählen:* Der Grad der Selbstständigkeit hängt von kantonalem Recht ab. Die wichtigsten Bestimmungsfaktoren für die Art und Weise lokalpolitischer Organisationen ist aber die Bevölkerungsgrösse.
- *Das Recht, für die eigenen Bedürfnisse Steuern zu erheben:* Das Recht, Steuern zu erheben und die Steuersätze selbst festzulegen, ist das wichtigste Element, um die Autonomie der Gemeinden sicherzustellen. Die lokalen Behörden sind dafür verantwortlich, die Ressourcen gemäss den Bedürfnissen der Bevölkerung anzusetzen, und die Bürger bezahlen durch ihre Steuern die Dienstleistungen, die sie verlangen. So bringt eine dezentrale Organisation den Staat näher zum Volk.
- *Das Recht zur selbstständigen Erfüllung jener Aufgaben, die nicht in der Kompetenz des Kantons oder des Bundes liegen:* Das Recht schützt die lokale Autonomie in Konfliktfällen mit übergeordneten Behörden. Die lokale Autonomie ist auch ein günstiger Boden für die politische Aufgabeninnovation.

### Grundzüge des lokalen Regierungssystems

Tabelle: Die politische Grundstruktur der Gemeinden

	Kleine Gemeinden	Grosse Gemeinden
Legislative	Gemeindeversammlung, Versammlungsdemokratie	Gemeindeparlament, Volkswahl, halbdirekte Demokratie, Möglichkeit der Initiative und des Referendums
Exekutive	Kollegialbehörde, Volkswahl, Milizamt als Regel	Kollegialbehörde, Volkswahl, Berufsamt als Regel
Verwaltung	Geringe professionelle Ressourcen	Professionelle Verwaltung

### Empirische Politikanalyse des Föderalismus

Im Folgenden wird das nähere Funktionieren des schweizerischen Föderalismus an empirischen Entscheidungsfällen und konkreten Beispielen aufgezeigt.

#### **Kooperativer Föderalismus: Der Vollzug von Bundesaufgaben auf kantonaler und kommunaler Ebene (→ Politikverflechtung)**

Der Föderalismus bietet die Möglichkeit einer klaren Trennung zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenerfüllung. In der Schweiz hat sich hingegen eher die Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen durchgesetzt: man spricht vom kooperativen Föderalismus und meint damit die Zusammenarbeit mehrerer politischer Ebenen zur Lösung derselben politischen Aufgabe. Für seine Verbreitung in den meisten föderalistischen Systemen sprechen mehrere Gründe, z.B. die Sachzusammenhänge komplexer Aufgaben. Es gibt in jedem föderalistischen System politische Anreize zur finanziellen Verflechtung. Es liegt im Eigeninteresse der Gliedstaaten, das Budget des Zentralstaats für ihre Zwecke zu nutzen. Umgekehrt wird der Zentralstaat jene Innovationen, die er wegen seiner beschränkten Zuständigkeit nicht selbst realisieren

kann, wenigstens durch zweckgebundene Transferzahlungen dezentral zu stimulieren versuchen. Das führt typischerweise zu Systemen der Mischfinanzierung.

Wir finden in der Schweiz Formen sachlicher und funktionaler Arbeitsteilung, die von einer hohen Autonomiebehauptung der dezentralen Ebene geprägt sind.

#### Beispiel AHV:

- *Sachliche Aufgabenteilung:* Die AHV ist eine Versicherungseinrichtung des Bundes. Der Bund soll die Grundversicherung realisieren, Kantone sind für die sogenannten "Ergänzungsleistungen" der AHV zuständig, und Gemeinden für die Sozialhilfe,
- *Funktionale Aufgabenteilung:* Die politischen Verantwortlichkeiten für die AHV liegen alleine beim Bund. Er ist zuständig für die entsprechenden Gesetze, überwacht den Vollzug, finanziert zusätzlich anfallende Kosten und sorgt durch das Eidgenössische Versicherungsgericht für die gleiche Anwendung des AHV-Rechts. Der Vollzug der Vorschriften liegt zu einem erheblichen Teil bei kantonalen, regionalen und privaten Stellen.

Auf eine weitere funktionale Aufgabenteilung treffen wir bei den Ergänzungsleistungen: sie fallen in die politische Zuständigkeit der Kantone, werden aber von Bund subventioniert. Der Bund schafft somit Anreiz, dass die Kantone Ergänzungsleistungen überhaupt ausrichten.

In den Schweizer Mehrheitsverhältnissen für liberale und dezentrale Regelungen schält sich bis heute als häufiges Lösungsmuster heraus: "Nur so weit eine staatliche Politik, als ein Problem nicht in der Gesellschaft bewältigt werden kann, und nur soweit eine Politik des Bundes, als es die kantonalen und kommunalen Kräfte übersteigt." Dies ist nichts anderes als eine Umschreibung des Subsidiaritätsprinzips.

#### **Zwischen politischer Blockierung und Innovation: Die Kernenergie-Frage und die experimentellen Energieersparnisse der Kantone**

Die Energievorlage von 1983 gehört zu jenen gescheiterten Verfassungsrevisionen, in denen sich die doppelte Hürde von Volks- und Ständemehr als föderalistische Bremse erwies. Die Schweiz war gegen eine nationale Energiepolitik. Im Zentrum der politischen Debatte stand die Kernenergie, welche das Parlament, die Parteien, und das Volk spaltete. (fundamentaler Wertekonflikt)

Die politische Blockierung auf Bundesebene führte dazu, dass Alternativen zur Kernenergie nur halbherzig betrieben wurden. Das war aber nicht in allen Kantonen so: Baselland führte 1980 das erste kantonale Energiespargesetz ein. Der Erfolg war beträchtlich.

→ kantonale Politik trat damit in die Lücke der blockierten Bundespolitik. Dies war möglich, die Kantone über einen eigenen Handlungsspielraum verfügten und weil andere politische Mehrheitsverhältnisse als beim Bund und den meisten Kantonen es auch erlaubten, diesen Handlungsspielraum auch zu nutzen. Der Föderalismus stimulierte dezentrale Innovation und erwies sich als ein Labor, in welchem die geeigneten Massnahmen mit geringen Kosten ausprobiert werden konnten.

#### **Föderalismus als Politik des regionalen Ausgleichs**

Die topografischen Unterschiede und unterschiedliche Erreichbarkeit verschiedener Gebiete in der Schweiz führen zu ungleichen Lebenschancen. Es ist üblich, dass aus peripheren oder ärmeren Gebieten vor allem junge Leute abwandern. Auch die unterschiedliche Steuerlast vergrössert die Unterschiede der Standortgunst und die regionalen Wohlstandsgefälle. Hier setzt nun die Politik des regionalen Ausgleichs ein. Dies will der Bevölkerung in allen Regionen gleichwertige Lebensbedingungen vermitteln und die räumlichen Disparitäten verringern.

Die wichtigsten Instrumente des föderalistisch organisierten regionalen Ausgleichs sind die folgenden:

- *Setzung von Mindeststandards:* Die nächsthöhere Ebene setzt ein Mindestniveau öffentlicher Leistungen fest, welche die untere Ebene zu erbringen hat, und hilft mit zu deren Erbringung.
- *Dezentrale Standortförderung als Nebenziel allgemeiner Infrastrukturplanung:* In der Schweiz sind die meisten Infrastruktureinrichtungen ausgesprochen dezentral ausgelegt → Versuch, die Standortqualität der peripheren Regionen zu fördern
- *Besondere Förderungsprogramme des regionalen Ausgleichs:* z.B. die Berggebietsförderung
- *Der Finanzausgleich:* Kompensation von Unterschieden der Ressourcen und Steuerkraft oder der öffentlichen Lasten zwischen verschiedenen Gemeinwesen. Dies geschieht durch Ausgleichszahlungen zwischen den Gemeinwesen: auf gleicher Stufe → horizontaler Finanzausgleich, z.B. zwischen den Gemeinden, oder zwischen Gemeinwesen verschiedener Stufen → vertikaler Finanzausgleich, z.B. zwischen Bund und Kantonen. Zwei Hauptmotive bestimmen den Finanzausgleich:
  1. Der ressourcenorientierte Finanzausgleich will die unterschiedliche Ertrags- oder Steuerkraft zwischen "armen" und "reichen" Gemeinwesen ausgleichen

2. Der ausgabenorientierte Lastenausgleich dagegen will die unterschiedlichen Lasten der Gemeinwesen ausgleichen

Nach dem neuen, 2008 in Kraft getretenen Finanzausgleich beteiligt sich der Bund sowohl am horizontalen wie am vertikalen Finanzausgleich.

An der Politik des regionalen Ausgleichs gibt es einige Kritikpunkte:

- *Unübersichtlichkeit und Verwischung politischer Verantwortung*: die Verflechtungen führen dazu, dass Zuständigkeit und Verantwortung oft verwischt werden → dies nicht ausser Kontrolle geraten zu lassen ist eine Daueraufgabe
- *Ökonomische Ineffizienz*: föderalistische Rücksichten führen zu "Überversorgungen" in einzelnen Bereichen, z.B. dass die Schweiz zwei Interkontinental-Flughäfen betreibt.
- *Räumlicher Ausgleich ohne sozialen Ausgleich*: die Steueroasen-Politik gewisser Kantone oder Gemeinden für Reiche kann an ihrem eigenen Erfolg scheitern  
→ aber: der schweizerische Föderalismus will neben der räumlichen auch die soziale Segregation vermeiden

### **Umgang mit dem Separatismus: Die schwierige Geburt eines neuen Kantons**

Am Fall des Kanton Jura lässt sich zeigen, wie Föderalismus und direkte Demokratie zur Lösung dieses Konfliktes beigetragen haben. (Die schweizerische Verfassung hatte ein Fall wie den Jura nicht vorgesehen)

Die Stimmberechtigten sollten selber entscheiden, und dabei gab es mehrere Probleme an mehreren Urnengängen mit unterschiedlichen Betroffenen zu lösen:

- Das **Berner Volk** hatte zu entscheiden, ob es die Möglichkeit einer Trennung des Juras vom Kanton Bern geben sollte
- Die **jurassischen Stimmberechtigten** hatten zu entscheiden, ob sie beim Kanton Bern bleiben wollten oder eine Trennung wollten
- Das **Schweizer Volk** hatte das letzte Wort: Sollte die Trennung des Juras von Bern durch eine Änderung der Bundesverfassung möglich werden?

Weiter blieb das Problem, Regeln für die Behandlung der innerjurassischen Minderheiten zu finden. Dafür wurden zwei zusätzliche Abstimmungen durchgeführt:

- Im **ersten jurassischen Urnengang** war es möglich, dass sich einzelne Bezirke gegen die Trennung vom Kanton Bern aussprachen. Wenn dies der Fall war, konnte 1/5 der dortigen Stimmberechtigten eine zweite Abstimmung über die Frage verlangen.  
→ Antwort auf die Frage, ob die Mehrheit der Jurassier einen eigenen Kanton wünschte
- Entsprechend das Resultat einer Grenzgemeinde nicht dem des Bezirks, so konnte wiederum 1/5 der Stimmberechtigten eine dritte Abstimmung verlangen über die Frage, ob die Gemeinde zum alten oder neuen Kanton gehören wollte.  
→ es sollte kein Bezirk oder keine Grenzgemeinde gegen seinen Willen zu der einen oder anderen Lösung gezwungen werden

Die Mehrheit des Juras entschied sich für die Trennung, drei südliche Bezirke blieben jedoch beim Kanton Bern.

Drei Punkte dieser Geschichte sind politologisch von besonderer Bedeutung:

1. *Die Ablehnung ethnisch-territorialer Prinzipien der Staatsgründung*: Die jurassischen Separatisten forderten einen Staat, dessen territoriale Grenzen mit der Verbreitung einer anderen Kultur, Sprache und Ethnie zusammenfielen. Sie wollten eine Abstimmung mit allen Jurassiern, selbst jenen, die nicht im Jura wohnhaft waren. Der Kanton Bern wollte hingegen die Selbstbestimmung durch die Mehrheit der Stimmberechtigten nach dem Wohnsitzprinzip. Dies bedeutete sowohl den Schutz berntreuer Minderheiten als auch die Absage an eine Sezession nach dem Prinzip ethnisch-territorialer Aufteilung. Das Berner Verfahren steht im Einklang mit der schweizerischen Tradition des multikulturellen Staates. Das Verfahren gewährte jedem Bezirk und jeder Grenzgemeinde die selbstbestimmte und direktdemokratische Wahl zwischen Bern und Jura.
2. *Die Schaffung des Kantons Jura als föderalistische Bewährungsprobe*: Die Rolle des Bundes als Vermittler blieb beschränkt und diskret, die Kantone erledigten die Sache "unter sich". Der Kanton Bern entwickelte ein Verfahren, dessen Vorzüge für eine friedliche Lösung von Grenzkonflikten von landesweiter Bedeutung sind.
3. *Kreativer Minderheitenschutz*: Jede Sezession lässt eine ursprüngliche Staatseinheit verloren gehen und eine neue entstehen; beides ist unwiderruflich und hinterlässt ein Problem besonderer Art für die unterlegene Minderheit – sie kann nicht mehr in die vorige Gebietseinheit zurück, weil diese

nicht mehr besteht. Das Berner Verfahren löst das Problem der Irreversibilität ein Stück weit, in dem es Möglichkeiten für zukünftige Gebietsveränderungen offen hält.

Das bernerische Verfassungsprinzip ist der territorialen Selbstbestimmung seiner Bezirke in doppelter Hinsicht relevant: Es trägt dem Umstand Rechnung, dass Sezessionslösungen stets von neuen Minderheiten begleitet sind und darum nie endgültig sein können und es zeichnet vor, wie sie neu gelöst werden können, nämlich durch Regeln direktdemokratischer Selbstbestimmung.

### ***Die Kehrseite kantonaler Autonomie, oder: Wie das Bundesgericht die Schwäche der politischen Bundesbehörden gegenüber den Kantonen kompensiert***

Der Bundesrat kann die Erfüllung der Bundesaufgaben durch die Kantone nicht erzwingen, setzt dagegen vielfach auf finanzielle Anreize. Aber: das Bundesgericht kann Kantone sehr wohl zum Vollzug zwingen. Hier zeigt sich die hohe politische Bedeutung, die der richterlichen Bundesgewalt im schweizerischen Föderalismus zukommt. Was der Legislative und Exekutive verwehrt ist, kompensiert in vielen Fällen die oberste Gerichtsbarkeit: Jede kantonale Entscheidung kann nachträglich vom Bundesgericht auf ihre Verfassungsmässigkeit und ein Stück weit auch auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht überprüft werden. Das Gericht entscheidet zum Teil auch über eigentlich "politische" Fragen.

Es sind zwei Situationen zu unterscheiden:

1. *Höchstrichterliche Verfassungspolitik*: Die Kantone unterstehen keiner politischen Kontrolle. Das Bundesgericht bestimmt die rechtlichen Grenzen dessen, was das Bundesverfassungsrecht den Kantonen erlaubt. Damit sichert das Bundesgericht vor allem die Grundrechte der Bürger in den Kantonen. Das Bundesgericht kann Kantone auch zur Anpassung ihrer Wahlgesetze zwingen. In vergangenen Jahren haben diese Interventionen des Bundesgerichts zugenommen → vereinzelte Kritik als Tendenz zum Richterstaat
2. *Der Richter als Gesetzgeber*: wegen der hohen Konsenshürden im Entscheidungsprozess des Bundes kommt es öfter vor, dass bestehende Gesetze trotz politischer Dringlichkeit nur unvollständig, verspätet oder überhaupt nicht angepasst werden. Hier ist das Bundesgericht mit Entscheiden hervorgetreten, die gesetzgeberische Versäumnisse beheben oder Entscheidungsschwächen des Parlaments kompensieren.

### ***Der Engpass des schweizerischen Vollzugsföderalismus***

Die geringe zentrale Macht des Bundes führt dazu, dass die Bundesbehörden einvernehmliche Lösungen mit den Kantonen suchen müssen. Das gilt sowohl in der Gesetzgebung wie auch im Vollzug.

Kantone können ihre Kompetenzen im Gesetz für ihre eigenen Ziele in ganz verschiedenen Richtungen nutzen und den Vollzug unterschiedlich gestalten. Es ist keineswegs selbstverständlich, dass das, was in Bern beschlossen wurde, in den Kantonen auch umgesetzt wird. Es kommt auch vor, dass ein Bundesgesetz ganz anders umgesetzt wird, als vom Bundesrat vorgestellt.

Die Umsetzung der Bundespolitik in den Kantonen ist von Konflikt- und Konsens-Konstellationen abhängig:

- *Hoher Konsens bei Bund und Kantonen → Gesicherte Umsetzung*
- *Hoher Bundeskonsens bei tiefem Konsens der Kantone → unvollständige Umsetzung*  
Der Bund besitzt bekanntlich wenige Möglichkeiten, Kantone zum Vollzug zu bringen. Das Bundesprogramm wird von denen Kantonen aufgenommen, in denen ausreichende politische Mehrheiten vorhanden sind. Bei Innovationsprozessen sind häufig drei Gruppen von Kantonen zu finden: Vorreiter, Mitschwimmer und Nachzügler.
- *Tiefer Bundeskonsens bei hohem Konsens der Kantone → Instrumentalisierung der Bundesziele*  
Diese Konstellation ist geprägt von diffusen Zielen der Bundesgesetzgebung sowie starken, aber unterschiedlichen Präferenzen der einzelnen Kantone. Dies führt zu völlig unterschiedlichen Vollzugsergebnissen, die sogar gegen die Ziele zentraler Politik verstossen können.
- *Tiefer Konsens bei Bund und Kantonen → geringe Umsetzung*  
Dies bildet die ungünstigste Voraussetzung, die Umsetzung solcher Gesetze erfolgt, wenn überhaupt, nur lückenhaft.

Vergleichbare Konsens-/Konflikt-Situationen finden sich auch im Verhältnis von Kantonen und Gemeinden.

### ***Föderalismus versus Demokratie: Wieso eine Urnerin 33 Zürcherinnen überstimmt***

Der Föderalismus durchbricht das Demokratieprinzip: Statt der Entscheidungsregel "Eine Person – eine Stimme" gilt die Regel "jeder Gliedstaat gleiches Stimmgewicht". Dem einzelnen Stimmbürger aus einem kleinen Gliedstaat kommt damit ein höheres Stimmengewicht zu als demjenigen eines bevölkerungsreichen Gliedstaates.

In Verfassungsabstimmungen zählen das Volks- und das Ständemehr. Dies kann zu Kollisionen führen: eine demokratische Mehrheit nimmt an, was eine föderalistische Mehrheit verwirft, und umgekehrt. In diesem Fall kommt keine Entscheidung zustande.

In jüngster Zeit sind verschiedene Vorschläge aufgekommen, dieses Ungleichgewicht zu beseitigen: es gibt vier Kategorien von Reformmodellen:

1. *Modelle mit neuer Mehrheitsregel*: Danach soll das Volksmehr nur durch ein qualifiziertes Ständemehr überstimmt werden.
2. *Modelle mit demografischer Gewichtung der Kantone*: Die Grundidee liegt darin, die Untervertretung der Grosskantone und die starke Privilegierung der Kleinkantone zu mildern. Eine ähnliche Konsequenz könnte eine Territorialreform mit sich bringen: Die Reduktion der Anzahl Kantone bzw. die Fusion kleiner Kantone würde dafür sorgen, dass bei Doppelmehrvorlagen die Stimme eines Stimmberechtigten aus einem kleineren Kanton nicht ganz so viel mehr Gewicht inne hält wie die Stimme eines aus einem grossen Kanton.
3. *Modelle mit spezieller Gewichtung besonderer Minderheiten*: z.B. das Sprachenmodell oder das Städtmodell, welche zu einem Föderalismus besonderer Färbung führen würden.
4. *Modelle mit qualifiziertem Volksmehr*: Wenn sich das Volk mit eindeutigem Mehr für eine Vorlage ausspricht, wird ein anderslautendes Ständemehr überstimmt.
5. *Das Modell des "stärkeren Mehrs"*: Die Idee besteht darin, dass bei ungleichem Volks- und Ständemehr das prozentual höhere für gültig erklärt wird. Es ist das einfachste Modell, und hätte einen zusätzlichen Vorteil – es begünstigt nicht von vornherein das Demokratie- oder das Föderalismusprinzip, sondern dasjenige, das sich in einer einzelnen Abstimmung stärker durchsetzt.

Vorschläge zur Veränderung der Dosis von Demokratie- und Föderalismusprinzip haben nur geringe politische Chancen, da ihre Realisierung eine Verfassungsänderung voraussetzt, bei denen die heutige Dosis zum Zuge kommt → es würde nicht angenommen werden.

### ***Ungenutzte Chancen des Föderalismus: Das Beispiel der Agglomerationen***

Es stellt sich das Problem der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit, und hinzu kommen Probleme des Lastenausgleichs.

Heute wird die vertikale Kooperation zwischen Städten, Kantonen und dem Bund unter anderem durch die "Tripartite Agglomerationskonferenz" (TAK) sichergestellt. Auch in der horizontalen Zusammenarbeit hat sich in den letzten zehn Jahren einiges bewegt.

Kooperation stützt sich auf die Grundsätze der Freiwilligkeit: es beteiligen sich jene Gemeinden für die Aufgaben, für die sich gemeinsame Vorteile ergeben. Diese Vorteile behalten sie auch unter sich: das schafft Anreize für Nichtmitglieder, einem solchen Agglomerationsverband beizutreten, um ebenfalls in den Genuss der Mitgliedervorteile zu gelangen.

→ es ist erstaunlich, wie wenig die Tradition des Föderalismus genutzt wird für die politische Lösung des Agglomerationsproblems

### **Föderalistische Gebietsreform: Theorie und Praxis**

Zwei zusammenhängende Grundfragen:

#### **1. Ist der schweizerische Föderalismus zu viel oder zu wenig zentralisiert?**

##### Pro Dezentralisierung:

- wird über die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes statt zentral in vielen Teilgebieten entschieden, entspricht dies auch der Stimmbürgerschaft den einzelnen Teilgebieten besser
- das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz kann oft besser realisiert werden: die Stimmbürgerschaft bezahlt die gesamten Kosten eines Gutes, erhält aber auch den gesamten Nutzen der Leistung
- dezentrale Einheiten können als Versuchslabor für Innovationen dienen. Die beste Lösung kann weiterentwickelt und von anderen Einheiten übernommen werden → Prozess des gegenseitigen Lernens
- dezentrale Bereitstellung von Gütern ist effizient: Gebietskörperschaften stehen im Wettbewerb untereinander, sind zu höherer Innovation fähig, haben geringere Planungs- und Entscheidungskosten und kennen die Präferenzen ihrer Stimmbürger besser
- dezentrale Strukturen sind wirtschaftlich interessant: die höhere Innovationsfähigkeit des politischen Systems kann sich positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken
- dezentrale Strukturen sind integrativ: höhere soziale Kontrolle verringert Kosten für öffentliche Sicherheit und weitere öffentlichen Leistungen

##### Pro Zentralisierung:

- gewisse Leistungen können wegen Unteilbarkeiten nicht unterhalb einer kritischen Grösse bereitgestellt werden
- Nutzenstreuerungen sind geringer
- Bei räumlichen Interdependenzen öffentlicher Leistungen weisen grössere/wenige Gebietseinheiten geringere Entscheidungskosten auf
- Bestimmte öffentliche Leistungen können für das Gesamtgebiet günstiger erstellt werden als für Teilgebiete
- Innovationen lassen sich in zentral organisierten Einheiten rascher umsetzen

## 2. Ist die Zahl und Grösse der Kantone aus heutiger Sicht sinnvoll?

Kleine Kantone können laut Kritikern viele Aufgaben nicht mehr selbst erfüllen, sind auf Hilfe angewiesen und kommen so in ein Abhängigkeitsverhältnis. Kantongrenzen seien nur noch künstlich, und die politische Bedeutung von Kantonen nehme ab.

Empfehlung Linder: massvolle Zentralisierung, verstärkte horizontale Zusammenarbeit der Kantone.

## Kapitel 8: Das Parlament

### Die Stellung des Parlaments im politischen System

#### *Das Parlament als "oberste Gewalt des Bundes"?*

Die Bundesverfassung definiert das Parlament als "oberste Gewalt des Bundes". Die verfassungsmässigen Zuständigkeiten erstrecken sich unter anderem über folgende Artikel:

- Gesetzgebung
- Mitwirkung an der Aussenpolitik
- Finanzbeschlüsse
- Wahl von Bundesrat, Bundesrichter, Bundeskanzler und des Generals
- Oberaufsicht über sämtliche Bundesbehörden
- Erlasse zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit
- Regelung von Kompetenzkonflikten zwischen den obersten Bundesbehörden
- Entscheide über die Gültigkeit von Volksinitiativen
- Gewährleistung von Kantonsverfassungen

Das Bundesgericht hat ausserdem keine Kompetenz, die Erlasse der Bundesversammlung auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen.

Aber: das politische Übergewicht der Bundesversammlung ging schon Ende des 19. Jahrhunderts, spätestens aber mit dem 1. WK, verloren. Mehrere Gründe für den Suprematieverlust des Parlaments:

- *Das fakultative Gesetzesreferendum*: 1874 als Veto gegen die freisinnige Mehrheitspolitik eingeführt bietet das fakultative Referendum die Integration politischer Minderheiten und deren Teilhabe an der Regierung. Diese Form von Nachkontrolle begrenzt ausserdem den Handlungsspielraum des Parlaments.
- *Das vorparlamentarische Verfahren*: die Risiken des fakultativen Referendums werden durch das vorparlamentarische Verfahren vermindert → Einbezug aller referendumsfähigen Kräfte und ihrer Interessen.
- *Das Entstehen einer "politischen Verwaltung"*: Regierungsentscheidungen sind mittlerweile oft bedeutsamer als die allgemeine Gesetzgebung des Parlaments. Wichtige Entscheidung verlagern sich aus der Gesetzgebung (Parlament) in den Vollzug: die Verwaltung wird politisch.
- *Der Primat des Bundesrates in der Aussenpolitik*: Die Aussenpolitik gehört seit dem 19. Jhr. in die Regierung. Die neuere Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik wirkt sich dagegen im Verhältnis von Regierung und Parlament asymmetrisch: Vorstellungen der Aussenpolitik und damit der Regierung vermögen den innenpolitischen Handlungsspielraum des Parlaments einzuschränken. Umgekehrt ist es nicht ohne Weiteres möglich, dass das Parlament seine innenpolitischen Optionen auf die Aussenpolitik der Regierung übertragen kann.
- *Auswirkungen der Globalisierung*: Internationale Verträge werden von der Diplomatie unter politischer Führung des Bundesrats ausgehandelt: das Parlament kann diese inhaltlich nicht mehr verändern, sondern nur als Ganzes annehmen oder ablehnen. Auch der "autonome Nachvollzug" von EU-Wirtschaftsrecht kommt hinzu. Diese Entwicklungen führen zu einem Machtzuwachs der Exekutive auf Kosten der Legislative. Die Unberechenbarkeit und das hohe Tempo der Entscheidungsprozesse auf internationaler Ebene zwingen die Regierung dazu, schnelle Entscheidungen zu treffen, über die das Parlament oft nur noch nachträglich informiert wird.

Die neuere Literatur weist dem Bundesrat somit mehr Macht zu als dem Parlament.

Das Parlament ist zwar der wichtigste Akteur im Gesetzgebungsprozess, wird aber durch vorparlamentarische Verhandlungsprozesse und der Nachkontrolle seiner Entscheidungen durch das Volk erheblich in seinem realen Gestaltungs- und Handlungsspielraum eingeschränkt.

### **Die eidgenössischen Räte zwischen präsidialem und parlamentarischem System**

Das schweizerische System entzieht sich den Idealtypen präsidienteller und parlamentarischer Demokratie. Die Schweizer Verfassung stellt ein Mischtypus mit Elementen beider Systeme dar.

Gemeinsam mit dem parlamentarischen System erfolgt die Wahl der Regierung durch das Parlament. Andererseits gestaltet das Parlament heute seine Beziehungen zur Regierung in starker Analogie zu einem präsidientellen System: Die Regierungsparteien sehen sich unabhängig von ihrer Regierung. Die Mitglieder des Parlaments betonen ihre persönliche Unabhängigkeit.

### **Die eidgenössischen Räte: Rede- oder Arbeitsparlament?**

- *Redeparlament*: meist in parlamentarischen Systemen. Auf der einen Seite sitzt die politische Mehrheit, auf der anderen die Minderheit, welche in der Oppositionsrolle die Regierung kritisiert. Die Diskussion bringt wenig neue Problemlösungen hervor und verändert das Stimmverhalten der Abgeordneten in der Regel nicht. Die Diskussion, auf Wirkung in der politischen Öffentlichkeit bedacht, soll Transparenz darüber herstellen, was für wen und für welche Interessen entschieden wird → es geht um die Diskussion
  - *Arbeitsparlament*: meist in präsidientellen Systemen. Es werden dieselben Diskussionen geführt, zusätzlich dazu wird aber nach Lösungen gesucht, welche zu eigenständigen Entscheidungsbeiträgen des Parlaments führen. Diese selbstständigen Problemlösungen werden normalerweise nicht im Parlament selbst sondern in Ausschüssen oder Kommissionen vorbereitet.
- politischer Stil und Arbeitsweise der Bundesversammlung entsprechen denjenigen eines Arbeitsparlaments. Aber: Zweifel, da nur ein Milizsystem – ist das Parlament dazu fähig?  
Tatsache: Das Arbeitsparlament entspricht nicht bloss dem Selbstverständnis der Parlamentarier sondern der politischen Realität der Bundesversammlung.

### **Das Zweikammersystem**

Das schweizerische Parlament ist ein Zweikammersystem nach dem Grundsatz der Gleichwertigkeit: National- und Ständerat verfügen über identische Kompetenzen. Jede Vorlage wird in beiden Kammern beraten und muss zur gültigen Annahme von beiden Kammern akzeptiert werden. Bei unterschiedlichen Ergebnissen findet ein Differenzbereinigungsverfahren statt, bei dessen Scheitern zusätzlich eine Einigungskonferenz.

Zweikammersysteme begünstigen den Status quo und führen damit zu hoher politischer Stabilität. Die Machthemmung (ein allgemeines Merkmal von Zweikammersystemen) findet im schweizerischen System ihren spezifischen Sinn: Der Ständerat ist konzipiert als die gleichberechtigte Vertretung der Kantone, der Nationalrat als Vertretung des Volks. Aber: beide Räte ordnen den kantonalen Interessen ähnliches Gewicht zu und verhelfen ihm in gleichen Massen zum Erfolg. Hier hilft der Effekt der unterschiedlichen Wahlmodi.

1. **Machtmässig** ist von einem Föderalismus-Effekt zu sprechen: Jeder volle Kanton entsendet zwei Vertreter in den Ständerat, während die Zahl der Nationalratssitze für jeden Kanton aus seiner proportionalen Bevölkerungsgrösse errechnet wird. → stark überproportionaler Einfluss der Kleinkantone
2. **Partei-Effekt**: Im Proporzwahlssystem für die 200 Sitze des Nationalrats wird eine recht genaue Abbildung der Wählerstärken im schweizerischen Vielparteiensystem erreicht. Im Ständerat sind diese Verhältnisse stark verzerrt.

### **Milizidee oder Semi-Professionalismus**

Eigentlich ist das schweizerische Parlament ein Milizparlament: die Mitglieder der Räte gehen einer zivilberuflichen Tätigkeit nach, üben ihr Mandat nebenamtlich aus und beziehen vom Staat kein Gehalt, sondern einen Unkostenersatz.

Faktisch ist das allerdings nicht so. Die Entwicklung zum semi-professionellen Parlament ist belegt. Der Arbeitsaufwand in den Räten ist gestiegen, und dazu kommt, dass viele der Politiker auch in ihrer ausserparlamentarischen Tätigkeit einen politischen Beruf ausüben.

Trotz dieser Entwicklungen lehnen sowohl das Volk wie auch ein Grossteil des Parlaments den Übergang zum Berufsparlament ab.

Es gibt viele Probleme mit dem Milizparlament, u.a.:

- Ein Zwei-Klassen-System entsteht: einzelne Parlamentarier verfügen über professionelles Personal, Dienste, Informationen und Infrastruktur, die ihnen aus ihrer beruflichen Situation zur Verfügung stehen; andere haben hingegen nichts von alledem und müssen mit der geringen Entschädigung auskommen.

Das durchschnittliche Einkommen eines Nationalrats betrug 2011 77'000 Franken. Für die einen ist dies das einzige Einkommen, andere verdienen ein Mehrfaches davon, weil sie sonstige Mandate haben.

"Das Halbberufsparlament ist unter dem Aspekt der Demokratie fragwürdig, weil es die Repräsentation verzerrt, weil es zwischen den Parlamentariern grosse Ungleichheiten schafft und weil es de facto den meisten Bürgern des verfassungsmässig garantierten passiven Wahlrechts beraubt." (Riklins und Möcklis)

## **Die Organisation des Parlaments**

Kommt eine Vorlage des Bundesrats vor das Parlament löst dies eine Reihe von Verfahrensschritten aus: Bezeichnung des erstbehandelnden Rats → Vorberatung ein der zuständigen Kommission des Erstrats → Behandlung in den Fraktionen → Eintreten und Detailberatung im Plenum des Erstrats → Gesamtabstimmung im Erstrat → Vorberatung in der Kommission des Zweitrats → Eintreten und Detailberatung im Plenum des Zweitrats → Gesamtabstimmung im Zweirat → Bei ungleichen Beratungsergebnissen: Durchführung des Differenzbereinigungsverfahrens, allenfalls Einsatz der Einigungskommission → Schlussabstimmung

Das Parlament organisiert diese Abläufe selbstständig.

In jeder Kammer führt ein auf ein Jahr gewählter *Präsident* die Ratsverhandlungen. Ihnen zur Seite steht je ein *Ratsbüro*, welche folgende Aufgaben übernehmen:

- Traktanden der vier Sessionen festlegen
- Mitglieder der vorberatenden Kommissionen auf Antrag der Fraktionen und proportional zu deren Sitzstärke bestimmen

Beide Ratsbüros zusammen bilden die Koordinationskonferenz. Diese:

- Stuft die Geschäfte nach ihrer Dringlichkeit ein
- Erstellt eine Jahres- und Legislaturplanung
- Ist zuständig für die Beziehungen des Parlaments zu Dritten
- Beaufsichtigt die Parlamentsdienste

Die Parlamentsdienste unterstehen der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Sie:

- Planen und organisieren die Sessionen und Kommissionssitzungen
- Besorgen Sekretariat, Protokoll und Übersetzungen
- Unterstützen die Ratsmitglieder in Sach- und Verfahrensfragen

Die Fraktionen umfassen die Mitglieder gleicher Partei- (oder Interessens-) Zugehörigkeit aus beiden Räten. Ihre Mindestgrösse beträgt 5 Mitglieder. Die Verhandlungen der Fraktionen sind nicht öffentlich. In Fraktionen werden:

- Plenumsdebatten oder Kommissionsverhandlungen vorbereitet
- Inhaltliche Vorschläge und taktische Verfahren diskutiert
- Parteimässig-ideologische, gruppenspezifisch-interessierte und politisch-strategisch orientierte Diskussionen geführt

## **Die Kommissionen als Organe des Arbeitsparlaments**

Kommissionen sind die eigentlichen "Problemlösungsinstanzen" des Arbeitsparlaments. Die nationalrätlichen Kommissionen umfassen 25 Mitglieder, diejenigen des Ständerats 13, die auf eine Dauer von 4 Jahren gewählt werden. Die Kommissionssitzungen sind nicht öffentlich und die darin gehaltenen Voten unterliegen der Vertraulichkeit.

Früher gab es ein gemischtes System ständiger und nicht ständiger Kommissionen. In der Parlamentsreform 1992 wurde auf ein System der ständigen Kommissionen umgestellt, das alle Geschäfte auf ständige Kommissionen beider Kammern verteilt. Das neue System erlaubt, dass sich die Kommissionsmitglieder während mehrerer Jahre mit dem gleichen Aufgabenbereich befassen und sich spezialisierte Fachkompetenzen aneignen können. Sie weisen mehr Durchsetzungsvermögen gegenüber Regierung und Verwaltung aus. Die Reform hat die autonome Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments beträchtlich gesteigert.

## **Die Funktionen des Parlaments**

### **Die Bundesversammlung als Wahlbehörde**

Das Parlament ist das Wahlorgan der wichtigsten Bundesbehörden, nämlich des Bundesrats und des Bundeskanzlers, dem Bundespräsidenten und des Vizepräsidenten, der Mitglieder der eidgenössischen Gerichte, sowie, in Kriegszeiten, des Generals. Für die Wahlen treffen National- und Ständerat zur Vereinigten Bundesversammlung zusammen.

### **Die Gesetzgebung**

Die Gesetzgebung gilt als die wichtigste und anspruchvollste Aufgabe des Parlaments. Dabei ist es nicht üblich, dass das Parlament die Gesetzesentwürfe selbst erarbeitet – dies geschieht in der Verwaltung sowie im Experten- und Vernehmlassungsverfahren, worauf der Bundesrat seinen Entwurf samt Botschaft dem Parlament übermittelt.

*Motion*: verbindliche Aufträge zur Neuerung oder Veränderung der Gesetzgebung



Es gehen mehr als 40% der Verfassungs- und Gesetzgebungsvorlagen auf Anregungen des Parlaments zurück. Das Parlament ist völlig frei in der Behandlung der Entwürfe, kann erhebliche Veränderungen vornehmen und trifft die endgültige Entscheidung.

In der Aussenpolitik wird dem Parlament nur die Ablehnung oder Annahme von Verträgen offeriert. Deshalb versucht es, über die aussenpolitischen Kommissionen, seine eigenen Prioritäten in den frühen Phasen internationaler Verhandlungen und vor Abschluss des Vertrags zur Geltung zu bringen.

Das Parlament beschränkt sich keineswegs nur auf Detailkorrekturen, sondern drängt recht stark auf die Veränderung von Grundentscheidungen und wichtigen Einzelfragen. Dieser Befund deutet auf den Erfolg der Kommissionsreform und der Absichten des Parlaments hin, sich wieder stärker ins Zentrum der politischen Entscheidungen zu stellen. Aber: Die zunehmende politische Aktivität kann auch als Ausdruck einer sinkenden politischen Übereinstimmung von Regierung und Parlament verstanden werden.

### **Budget, Kontrolle und Oberaufsicht**

Zu den weiteren wichtigen Aufgaben des Parlaments gehören die Beschlüsse über das Budget und die einzelnen Finanzentscheidungen, die Abnahme der Staatsrechnung sowie die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und die Rechtspflege. Die Möglichkeiten parlamentarischer Finanzsteuerung und Verwaltungskontrolle sind wegen der ungleichen Grössen-, Ressourcen- und Spezialisungsverhältnisse zwischen kontrollierender und kontrollierter Instanz nur beschränkt.

### **Das Parlament als Forum der Nation**

Das Parlament ist ein öffentliches Gremium, das laufend neue Ereignisse aus dem gesellschaftlichen Alltag herausgreift, politisch thematisiert und definiert, kommentiert und bewertet. Über seinen Beitrag zur Bildung der öffentlichen Meinung hinaus ist das Parlament ein Forum, auf welchem der ein Teil politische Tendenzen mobilisiert, die der andere zu neutralisieren versucht, und wo stets auf Neue darum gestritten wird, welche Probleme ins politische System eingebracht werden oder ausgefiltert bleiben. Diese Forums- und Initiativfunktion erfüllen Fraktionen und Parlamentarier, indem sie über *Vorstösse* diskutieren und entscheiden. Dafür steht ein ganzes Register bereit:

- *Die Anfrage*: verlangt von der Regierung die öffentliche Information über politische Ereignisse und Vorgänge auf schriftlichem Weg. Eine Diskussion im Parlament findet nicht statt.
- *Die Interpellation*: fordert die Regierung zu einer Stellungnahme über Angelegenheiten des Bundes auf und kann anschliessend im Rat diskutiert werden
- *Das Postulat*: fordert den Bundesrat auf, eine Regierungs- oder Verwaltungspraxis zu überprüfen und allenfalls Vorschläge zur Änderung vorzulegen.
- *Die Motion*: fordert den Bundesrat zur Änderung einer bestehenden oder zu einer neuen Gesetzgebung auf; betrifft also direkt die Kompetenzen des Parlaments.
- *Die parlamentarische Initiative*: ist ein allgemeiner Antrag oder formulierter Gesetzesvorschlag, über den das Parlament nach Beratung in einer eigenen Kommission direkt entscheidet. Dieses Instrument erlaubt, *Vorstösse* schneller und auch gegen den Widerstand von Bundesrat und Verwaltung umzusetzen.

Interpellation, Postulate oder parlamentarische Initiativen müssen zunächst Mehrheiten finden, um überhaupt weiterbehandelt zu werden. Nur ein kleiner Teil der *Vorstösse* hat Folgen für die Gesetzgebung oder die Politik von Regierung und Verwaltung.

### **Beispiel: Anfänge der Energiepolitik des Bundes**

Boysans Detailanalyse von 373 Vorschlägen und die Strategien der verschiedenen Fraktionen ist aufschlussreich und führt zu weiteren Überlegungen:

- Das Parlament diskutierte ein überaus weites Spektrum von Fragen und Themen rund um die Energiepolitik – u.a. die Energieversorgung, Fragen föderalistischer Kompetenzen, Sicherheit, Demokratie, internationaler Energiefragen, Umweltschutz...
- Neue Tendenzen und Themen wurden durch die Opposition eingebracht: Die bürgerliche Mehrheit im Parlament war mit den Vorschlägen des Bundesrats einverstanden und reichte darum nur ca. 25% der *Vorstösse* ein. Die politische Linke (SP, kleinere Linksparteien, LdU) brachten fast 60% der *Vorstösse* ein und bildeten damit die parlamentarische Opposition.
- Parlamentarische Themenbesetzung bedeutet nicht politischen Erfolg. Trotz ihrer Themenführerschaft und ihrer grossen parlamentarischen Aktivität blieben die neuen Tendenzen in der Minderheit und scheiterten.

→ das Beispiel zeigt eindrücklich, wie lange ein stark polarisierendes Thema die Agenda des Parlaments bestimmen kann, ohne dass eine Konfliktlösung gefunden wird.

## **Der politische Entscheidungsprozess**

### **Die Rolle der Fraktionen**

Die Fraktionen sind die wichtigsten Gruppierungen des Parlaments: Parlamentarier werden auf einer bestimmten Liste gewählt, identifizieren sich mit ihrer Partei, finden in der Fraktion Raum für

Gedankenaustausch und Diskussion, aber auch Echo auf ihre persönlichen Ideen sowie Rat und Unterstützung für ihre Vorstösse. Über die Fraktionen laufen die wichtigsten Kontakte zu Bundesrat und Verwaltung sowie zur Partei.

In den Fraktionen werden:

- die Positionen der Partei zu den Gesetzesvorlagen abgesprochen
- die Rollen für die Voten im Plenum verteilt
- parlamentarische Vorstösse der Partei vorbereitet und im Namen der Fraktion eingereicht
- die Kandidaten für die Ernennung in die Kommissionen bestimmt.

Im schweizerischen Parlament sind bei Verstoss gegen die Fraktionsdisziplin keine Sanktionen üblich. Trotzdem ist seinen Mitgliedern bewusst, dass die Fraktion umso mehr Einfluss ausüben kann, je mehr sie gegen aussen mit Geschlossenheit auftritt. Dies ist vor allem wichtig bei der Billigung und Unterstützung von Vorstössen aus den Reihen der Mitglieder der eigenen Fraktion und bei der Abstimmungen über Änderungsanträge zu den Vorlagen des Bundesrats.

Die Übersicht zur Fraktionsgeschlossenheit in unterschiedlichen Perioden zeigt einige Regelmässigkeiten, die sich zusammenfassen lassen:

- *Linke Parteien stimmen geschlossener als bürgerliche, kleine Parteien geschlossener als grosse:* vor allem freisinnige Politiker betonen die individuellen Freiheiten und begegnen der Einbindung in ein Kollektiv eher kritisch. Die Homogenität kleiner Gruppen ist ausschlaggebend. Die SVP stimmt am diszipliniertesten, gefolgt von der SVP, dann FDP und CVP.
- *Es sind Unterschiede je nach Vorlagen- und Abstimmungstypus auszumachen:* CVP und FDP weisen die geringste Homogenität bei eher unverbindlichen parlamentarischen Vorstössen auf, während sie bei Bundesratsgeschäften deutlich geschlossener auftreten. SVP und SP nutzen hingegen auch Motionen und Postulate häufiger für disziplinierte Positionsbezüge.
- *Kein deutlicher Trend zu grösserer Disziplin:* Mit Ausnahme der SVP ist kein Trend zu höherer Fraktionsgeschlossenheit auszumachen.

### **Interessenbindungen und mehrfache Loyalitäten**

Parlamentarier sind nicht bloss Mitglieder einer Fraktion. Sie haben Loyalitäten zu weiteren sozialen Gruppen und Interessenbindungen, die sie mitbringen oder neu formen.

- Gibt es überhaupt konstante Interessenbindungen? – Ja.
- Ist die Verbandsbindung stärker als diejenige an die Fraktion? – nicht generell; Fraktionsbindungen sind insgesamt wirksamer.

Die bürgerlichen Fraktionen lassen eher Loyalitätskonflikte mit den engeren Interessenbindungen ihrer Mitglieder zu als die SP, in der eine stärkere Fraktionsdisziplin zum Ausdruck kommt.

Es gibt die sog. "doppelte Loyalität".

Parteien stellen auch im Selbstverständnis der Politiker einen zwar wichtigen, aber nicht den einzigen Orientierungswert ihres Handelns dar.

- Welchen Loyalitäten folgen Parlamentarier insgesamt, wenn sie nicht mit ihrer Fraktion stimmen? – institutionelle Faktoren sind oft ausschlaggebend, aber zumeist folgen Parlamentarier in dem Fall ihrer eigenen politischen Meinung und Überzeugung

Parlamentarier stehen im klassischen Dilemma zwischen Faktionszwang und freiem Mandat: die meisten demokratischen Verfassungen postulieren das freie Mandat und verbieten den Fraktionszwang, doch kann ohne ein gewisses Mass an Fraktionsdisziplin kein Parlament funktionieren. Schweizer Parlamentarier lösten dieses Dilemma auf eine gute Art: Ausgleich zwischen verschiedenen Loyalitätsansprüchen und ihrem persönlichen Gewissen.

### **Erfolg von Parteifraktionen- und Koalitionen**

Parlamentarische Mehrheiten werden durch die Fraktionen der Parteien organisiert und gebildet. Wie viel Macht, Einfluss oder Durchsetzungsfähigkeit eine Fraktion besitzt, bemisst sich an mehreren Faktoren:

1. an der *Zahl ihrer Sitze*
2. An ihrer *Fähigkeit, mit anderen Fraktionen Mehrheiten zu bilden*, da im schweizerischen Parlament keine Fraktion allein die Mehrheit besitzt. Dies ist eine Frage der Nähe oder Distanz zu anderen Parteien.
3. *Der Erfolg der gestellten Anträge:* hängt stark von seiner parteipolitischen Herkunft ab.  
Erfolgsreihenfolge: CVP und FDP → SP → SVP
4. *Anteil der einzelnen Fraktionen an den Gesamtveränderungen an der Gesetzgebung:* FDP und CVP 60%, SVP und SP zusammen nur 21%.

Die Erfolgsraten der Fraktionen geben über den 9-jährigen Zeitraum 1996-2005 ein relativ konstantes Bild ab. CVP und FDP stehen in 80-90% der Abstimmungen auf der Siegerseite, die SVP mit ca. 66% und die SP mit nur 55%.

Die Regierungsparteien bestimmen die Gesetzgebung im Parlament. Der Einfluss der Nichtregierungsparteien, gemessen am Anteil durchgebrachter eigener Anträge, ist marginal. Unter den Regierungsparteien sind CVP und FDP tonangebend, SP und SVP bleiben zurück. Dies hat den Grund, dass SP und SVP weiter von der politischen Mitte sind und damit für den politischen Kompromiss weniger offen sind.

Um im schweizerischen Parlament eine Mehrheit zu bilden wird die Unterstützung durch mindestens 3 Fraktionen benötigt. Die Fraktionen müssen also Abstimmungscoalitionen bilden, wenn sie Einfluss auf das Resultat nehmen wollen. Es zeigt sich hier die Irrelevanz der Regierung-Opposition-Logik im schweizerischen System. Stattdessen kommt die Links-rechts-Logik zum Zug: im Parlament kämpfen oft die Grünen und die SP zusammen gegen die drei, CVP, SVP und FDP. In den letzten Jahren ist aber vermehrt vorgekommen, dass die SVP den Alleingang vorzieht. Eher selten sind die "unheiligen Allianzen" von SP und SVP gegen die bürgerliche Mitte.

### ***Parlamentarier zwischen Eigennutz und Altruismus***

Studien zeigen, dass Parlamentarier keineswegs immer nutzenorientiert, sondern auch "gewissenhaft" handeln, wenn ihnen daraus Nachteile erwachsen können.

### ***Der Entscheidungsbeitrag des Parlaments im politischen Gesamtprozess***

Die Stellung der eidgenössischen Räte hat abgenommen. Vor allem ältere Literatur versäumte es nicht, darauf hinzuweisen.

In letzter Zeit hat aber die Macht wieder etwas zugenommen: Die Parlamentsreform hat ihre Wirkung gezeigt. Das Arbeitsparlament wurde gestärkt und greift trotz grösserer Geschäftslast stärker in die Gesetzgebung ein. Diese Entwicklung kann als Rückeroberung parlamentarischen Terrains interpretiert werden.

Aber: es gibt auch Gebiete, die weiterhin rückläufig bleiben:

- Die Globalisierung sorgt in weiten Teilen dafür, dass das Landesrecht durch internationale Verträge und Abkommen ersetzt wird. Hier sind Entscheide der politischen Exekutive ausschlaggebend, und das Parlament verliert an Bedeutung.
- Die Polarisierung der schweizerischen Politik soll angeblich das Ende der Konkordanz und der Fähigkeit zum Kompromiss bedeuten. Aber: Blockierungen des Entscheidungsprozesses sind nach wie vor selten, und die Konkordanz funktioniert nach wie vor. Wechselnde Koalitionen zwischen den Regierungsparteien verhindern "ewige Mehrheiten" und dauernde Minderheiten, der Anreiz für Kompromisse und institutionelles Lernen bleibt erhalten.
- Die Polarisierung bewirkt stärkere mediale und öffentliche Aufmerksamkeit, rückt die Politik also mehr in den Fokus der Öffentlichkeit. Damit stehen aber auch die einzelnen Bundesräte und ihre Parteien unter Kritik. Die Konfliktbereitschaft zwischen den Fraktionen hat sich erhöht.

## **Kapitel 10: Direkte Demokratie**

### **Entwicklung und Grundzüge der halbdirekten Demokratie**

#### ***Zur Geschichte der Volksrechte***

Die heutigen Formen direkter Demokratie entwickelten sich zunächst auf Ebene der Kantone. In den demokratischen Bewegungen den 1860er setzten sich neben dem Verfassungsreferendum auch die Volksinitiative und das fakultative Referendum in der heutigen zweistufigen Art durch. Das Referendum gibt den Stimmberechtigten die Möglichkeit der Nachkontrolle von Parlamentsentscheiden, während die Volksinitiative einer Gruppe von Bürgern die Chance gibt, eigene Vorschläge in die Gesetzgebung einzubringen.

Die Entwicklung auf Bundesebene erfolgte erst später: Die Verfassung von 1848 enthielt nur das obligatorische Verfassungsreferendum. Das Gesetzesreferendum wurde erst mit der Totalrevision 1874, die Volksinitiative auf Partialrevision der Verfassung 1891 eingeführt.

#### ***Das Grundkonzept der halbdirekten Demokratie***

- "direkte Demokratie", wenn die Volksrechte, ihr Gebrauch oder die einzelnen Volksentscheide gemeint sind
- "halbdirekte Demokratie", das ganze Entscheidungssystem, in welchem Regierung, Parlament und Volk zusammenwirken.

Die halbdirekte Demokratie ist ein Entscheidungssystem, in welchem die Verfassung den Organen von Volk, Parlament und Regierung ganz bestimmte Entscheidungen zuweist:

**Tabelle: Die konzeptionelle Idee der halbdirekten Demokratie**

Politische Bedeutung der Entscheidung	Normstufe der Rechtsordnung	Beratende Behörde	Mitwirkung des Volkes
Höchste Wichtigkeit	Verfassung	Parlament	Obligatorisches Referendum und Volksinitiative
Hohe Wichtigkeit	Gesetz, Bundesbeschluss	Parlament	Fakultatives Referendum
Geringere Wichtigkeit	Einfacher Parlamentsbeschluss, Verordnung	Parlament oder Regierung	Keine Mitwirkung

**Das Volk**, dem die höchste demokratische Legitimation zukommt, behält die Mitwirkung und Letztentscheidung in allen wichtigen Politikfragen, die auf Verfassungsstufe zu lösen sind. Dies wird durch das obligatorische Referendum und die Volksinitiative gewährleistet.

**Das Parlament**, dem die zweithöchste Legitimation zukommt, entscheidet über die nächstwichtigsten Frage, und zwar auf Gesetzesstufe. In den meisten Fällen ist die Entscheidung endgültig, sie steht aber unter dem Vorbehalt der Nachentscheidung durch das Volk: eine Gruppe von Bürgern kann das fakultative Gesetzesreferendum ergreifen. In diesem Fall zieht das Volk die Letztentscheidung an sich.

**Die Regierung**, mit der geringeren demokratischen Legitimation als Volk und Parlament, ist für die Verordnungsgebung und Einzelentscheide geringerer Tragweite zuständig. Die Regierung handelt in einem eigenen Kompetenzbereich und unabhängig von Parlament. Diese Unabhängigkeit gilt auch gegenüber dem Volk. Es gibt keine Nachkontrolle von Regierungsentscheidungen durch das Referendum, und im Prinzip auch keine Volksinitiative für Regierungsgeschäfte.

- *Die halbdirekte Demokratie als Selektionssystem:* Die Letztentscheidungen von Volk, Parlament und Regierungen werden von der Verfassung in unterschiedliche Rechtsstufen von Verfassung, Gesetz und Verordnung zu. Die Verfassung strukturiert also vor, welche politischen Fragen von wem entschieden werden.
- *Das Volk als Kontrollinstanz für wichtigste und wichtige Fragen:* Das Volk behält die Kontrolle über die politischen Eliten und ihres Umgangs mit staatlicher Macht. Die halbdirekte Demokratie realisiert eine politisch differenzierte Entscheidungskontrolle nach der Devise: "Alle wichtigen Entscheide dem Volk, wichtige Entscheide in der Regel dem Parlament, übrige Entscheide der Regierung." Dies stützt sich auf den Glauben an die Volkssouveränität.
- *Der Schutz der Volksrechte durch Recht und Verfassung:* Volksinitiative und Referendum sind vor allem Instrumente der Opposition. Nach den Prinzipien der Hierarchie der Rechtsordnung darf eine Norm unterer Stufe derjeniger auf oberer Stufe nicht widersprechen, und jedes Gesetz muss sich auf eine Verfassungsgrundlage stützen.

### **Das Volk als institutionelle Opposition**

Zwei wesentliche Annahmen der demokratischen Kräfte des 19. Jhr. haben sich nicht erfüllt.

1. Die Funktion des fakultativen (Gesetzes-) Referendums. Man glaubte damals, dass es eine plebiszitäre Funktion erfülle: Unterstützung und Verstärkung der Legitimation der Mehrheitspolitik durch die Einheit von Volk und Behörden. Genau das Gegenteil war der Fall. Von den fortschrittlichen Demokraten eingeführt, von den Konservativen benutzt, entpuppte sich das Referendum als ein höchst wirksames Oppositionsinstrument. Das ist es bis heute geblieben.
2. Die Idee der "Volksgesetzgebung". Die Volksinitiative wurde zwar häufiger als das Referendum benutzt, und ihre Zahl übertrifft auch die Verfassungsänderungen, die vom Parlament vorgelegt wurden. Sie werden aber kaum in Abstimmungen angenommen.

→ Volksrechte sind eigentliche Instrumente oppositioneller Herausforderungen und Kontrolle der Entscheidungseliten

### **Direkte Demokratie als Konkordanzzwang**

Das Referendum hat, wie bereits vorne aufgeführt, zur Integration aller wichtigeren politischen Kräfte in den Gesetzgebungsprozess und zur Allparteienregierung geführt. Um zu verhindern, dass oppositionelle Kräfte die Entscheidung des Parlaments durch ein Referendum zu Fall bringen, werden alle referendumsfähigen Gruppen ins vorparlamentarische Verfahren einbezogen und in die Kompromisslösung eingebunden. Die direkte Demokratie hat das schweizerische System, ursprünglich eine Mehrheitsdemokratie, zur Konkordanzdemokratie umgestaltet.

## **Modifikationen und Erweiterungen des Grundkonzepts halbdirekter Demokratie bei den Kantonen und Gemeinden**

Das Grundkonzept der halbdirekten Demokratie kann auf allen Stufen wiedergefunden werden. In vielen Kantonen haben die Stimmbürger den Kreis der wichtigen Entscheide erweitert, an denen sie teilhaben möchten. So kennen kantonale Verfassungen zusätzliche Volksrechte:

- Das obligatorische Gesetzesreferendum
- Die Gesetzesinitiative
- Das Finanz- oder Verwaltungsreferendum

## **Ausgestaltung und Begrenzung des Konzepts halbdirekter Demokratie beim Bund**

### **Ausgestaltung, Erweiterung:**

- Referendum für völkerrechtliche Verträge (1921) und für den Beitritt zu internationalen Organisationen (1977)
- Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums (2003)

**Begrenzung:** Die Idee des 19. Jhr., das Volk an allen wichtigsten und wichtigen Entscheidungen teilhaben zu lassen, kann heute nur noch teilweise gewährleistet werden, weil sich die Staatstätigkeit seither grundlegend verändert hat.

Also: Die Volksrechte erfassen auf der einen Seite nicht mehr alles Grundlegende und Wichtige, und sie sind auf der anderen Seite manchmal Betriebsamkeit für Nebensächliches und Unwichtiges.

## **Die Spielregeln direkter Demokratie beim Bund**

**Tabelle: Übersicht über das Referendum und die Volksinitiative beim Bund**

Instrument, Jahr der Einführung	Anwendungsbereich	Erfordernis für das Zustandekommen	Bemerkungen
Obligatorisches Verfassungs- (1848) und Staatsvertragsreferendum (1921, 1977)	Alle Verfassungsänderungen sowie Beschlüsse für den Beitritt zu supranationalen Organisationen oder solchen kollektiver Sicherheit	-	Volks- und Ständemehr zur Annahme erforderlich
Fakultatives Gesetzesreferendum (1874)	Alle Gesetze sowie referendumpflichtige Bundesbeschlüsse	50'000 Unterschriften oder 8 Kantone innert 100 Tage	Einfaches Volksmehr
Fakultatives Staatsvertragsreferendum (1921, 1977, 2003)	Staatsverträge mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen	50'000 Unterschriften oder 8 Kantone	Einfaches Volksmehr
Resolutives Referendum (1949): Nachträgliche Aufhebung eines Bundesbeschlusses (obligatorisch oder fakultativ)	Für dringliche Bundesbeschlüsse, welche die Bundesversammlung dem Referendum entzieht	Beschluss nicht verfassungskonform: obligatorische Abstimmung, Beschluss verfassungsmässig: 50'000 Unterschriften	Beschluss tritt nach einem Jahr ausser Kraft, falls nicht verfassungskonform oder falls obligatorisches/fakultatives Referendum erfolgreich war
Verfassungsinitiative auf Totalrevision (1848)	Gesamterneuerung der Verfassung	100'000 Unterschriften, innert 18 Monaten	Erreicht das Begehren das Volksmehr, wird das Parlament neu gewählt und die Totalrevision ist an die Hand zu nehmen
Verfassungsinitiative auf Teilrevision (1891, 2001)	Ausformulierter Vorschlag oder allgemeine Anregung	100'000 Unterschriften, innert 18 Monaten	Wird nach Behandlung durch Bundesrat und Parlament zur Annahme oder Verwerfung empfohlen. Möglichkeit des Gegenvorschlags. Volks- und Ständemehr nötig zur Annahme bei Abstimmung.

### **Das obligatorische (Verfassungs-)referendum**

Der grösste Teil der obligatorischen Referenden betrifft die Erweiterung oder Veränderung von Bundesaufgaben. Die Verfassungsvorlagen von Bundesrat und Parlament werden von Volk und Ständen relativ häufig abgelehnt.

### **Das fakultative (Gesetzes-)referendum**

Alle Parlamentsentscheidungen zu Bundesgesetzen und ein erheblicher Teil der Bundesbeschlüsse unterstehen dem Referendumsvorbehalt. 50'000 Unterschriften in 100 Tagen, und das Referendum kommt

zustande. Es wird nur in einem geringen Teil tatsächlich das Referendum ergriffen. In den Fällen, in denen es zur Volksabstimmung kommt, sind allerdings die Gegner der Vorlage in ca. 45% der Fälle erfolgreich. Die hohe Erfolgsrate des Referendums macht es zu einer starken Waffe. Entscheidend für das Schicksal einer Vorlage ist deshalb, ob es im vorparlamentarischen Verfahren in den eidgenössischen Räten gelingt, mögliche Opposition durch Kompromisse einzubinden. Verbände und Parteien haben ein ausserordentliches Gespür dafür, das Referendum zu vermeiden. Ist es einmal ergriffen, so entgleitet die Vorlage ihrer Kontrolle. Aber auch für die Opposition bleibt das Wahrzeichen eigener Referendumsdrohungen ein zweischneidiges Schwert.

Stichwort: fallweise Opposition → in der Schweiz können Parteien mit Referenden und Initiativen in die fallweise Opposition gehen, statt dass wir einen ständigen Regierungs-Oppositions-Kampf haben.

### **Das resolute (aufhebende) Referendum**

Das Referendum braucht Zeit und verzögert die definitive Entscheidung über ein Gesetz. Dies kann Bundesrat und Parlament in Krisen- oder Kriegszeiten in Schwierigkeiten bringen, wenn rasches Handeln gefordert ist. Deshalb gibt es in der Verfassung Ausnahmen vom Referendum. Sie erlaubt der Bundesversammlung, "dringliche" Bundesbeschlüsse ohne Referendums Klausel zu verabschieden, falls die Umstände dies erfordern.

Revision 1939: engere Definition des Begriffes "Dringlichkeit".

Revision 1949: zeitliche Beschränkung, und das heutige System des resolutiven Referendums: Der Beschluss tritt unmittelbar in Kraft, verfällt aber nach einem Jahr, falls das Referendum ergriffen wird und erfolgreich ist. Für jene dringlichen Bundesbeschlüsse, die keine Verfassungsgrundlagen haben, kommt das aufhebende Referendum obligatorisch zum Zug, falls der Beschluss mehr als ein Jahr gelten soll. Vom Dringlichkeitsrecht zu unterscheiden sind die ausserordentlichen Vollmachten, welche die Bundesversammlung dem Bundesrat in den Kriegszeiten zur Sicherung der Unabhängigkeit des Landes und zur Organisation der Kriegswirtschaft übertrug (1914, 1939).

### **Die Volksinitiative**

Mit der Volksinitiative verlangen 100'000 Stimmbürger die Aufhebung, Änderung oder Ergänzung einer Verfassungsbestimmung (Partialrevision) oder die Änderung der ganzen Verfassung (Totalrevision). Die Frist zur Sammlung von Unterschriften beträgt 18 Monate. Initiativen auf Partialrevision werden häufig ergriffen: seit 1891 sind mehr als 250 Begehren eingereicht worden. Es gibt die Möglichkeit, allgemeine Anregungen zu präsentieren oder ein konkreter Vorschlag einzureichen. Letzteres wird bevorzugt, weil dieser ausformulierte Vorschlag unverändert dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist.

Parlament und Bundesrat können Einfluss nehmen, indem sie einen Gegenvorschlag zur Initiative vorlegen. Der Gegenvorschlag ist meist eine gemässigte Version der Initiative.

Die Stimmberechtigten stimmen gleichzeitig über die Initiative und den Gegenvorschlag ab. Sie können beide Vorlagen annehmen oder ablehnen und in einer Stichfrage angeben, welche Vorlage sie bevorzugen. Falls Volk und Stände in der Stichfrage unterschiedlich entscheiden, wird die Option angenommen, deren prozentualer Stimmenanteil höher ist.

Nicht alle Volksinitiativen gelangen zur Abstimmung – einzelne können durch die Ereignisse überholt und damit gegenstandslos werden.

Ein während langer Zeit unbefriedigend gelöstes Problem bildete die zügige Behandlung und Ansetzung von Abstimmungen: vor 1997 hatte das Parlament 4 Jahre Zeit, um eine eingereichte Initiative zu behandeln. Ein Jahr mehr hatten sie noch Zeit, falls ein Gegenvorschlag ausgearbeitet wurde. Zusätzlich konnte der Bundesrat beliebig lange warten, bis er die Abstimmung ansetzte. Dies ist nicht mehr so: Für formulierte Initiativen hat der Bundesrat dem Parlament nun innerhalb eines Jahres einen Antrag vorzulegen, die parlamentarische Behandlung muss 30 Monate nach Einreichung der Initiative abgeschlossen sein und innert weiteren 9 Monaten muss die Volksabstimmung stattfinden.

Das Parlament kann Volksinitiativen bei Rechtsmängeln für ungültig erklären. Davon macht sie aber selten Gebrauch – Bundesrat und Parlament vertrauen dem Volk, dass es politisch fragwürdig oder rechtlich fehlerhafte Begehren ablehnt. (Minarett- und Ausschaffungsinitiative ein "backfire" dieses Vertrauens) Neu ist allerdings die Situation, dass eine Regierungspartei wie die SVP mit Volksinitiativen politisiert, welche in der Grauzone des internationalen Rechts liegen.

Die Verfassungsinitiative lässt praktisch alle Begehren zu, sodass die politische Forderung nach der Einführung der Gesetzesinitiative wie auf Kantonsebene als überflüssig erscheint. Dem ist aber nicht so, es würden sich zwei Änderungen ergeben:

1. die Anforderung des Ständemehrs würde entfallen, was die Erfolgchancen von Initiativbegehren erhöht.

2. Bestehende Gesetze könnten zur Abänderung oder Aufhebung vorgeschlagen werden. Der bedeutsamste Unterschied: Gesetze, einmal angenommen, sind heute nur durch das Parlament revidierbar. Dies würde sich ändern. Die Volksinitiative wird von allen möglichen Gruppierungen genützt, ist darum ein Instrument der konservativen sowie auch der progressiven Opposition.

## **Funktionen und Entscheidungswirkungen des Referendums**

### ***Zur Wahrscheinlichkeit des fakultativen Referendums***

Das Ziel des fakultativen Referendums ist die Verhinderung einer Parlamentsvorlage, die von einer Gruppe als nachteilig betrachtet wird. Das Referendum wird dann nicht ergriffen, wenn keine Gruppe durch das Gesetz schlechter gestellt wird als vorher (Pareto-Optimum). Das Pareto-Optimum wird aber in der Politik aus zwei Gründen nicht gesucht:

1. die Konkordanz entscheidet nach der Mehrheits- und nicht nach der Einstimmigkeitsregel.
2. Rationale Akteure suchen unter Bedingungen der Mehrheitsregel die minimale Gewinn-Koalition, um ihren Nutzen am Entscheidungsergebnis zu steigern und mit möglichst wenig anderen Akteuren teilen zu müssen.

Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass das Interesse einer Gruppe verletzt wird.

Trotz grundsätzlicher Kooperationsbereitschaft besteht einerseits der Anreiz, ein Entscheidungsergebnis zu suchen, das die Interessen eines Teils der Regierungskoalition besonders berücksichtigt. Der übergangene Akteur kann aber zur Opposition übergehen, das Referendum ergreifen und im Endergebnis den Status quo ante wiederherstellen.

→ Konkordanzpolitik ist geprägt von einer ständigen Risikoabwägung zwischen einer Mehrheitskoalition und einer minderheitlichen, potentiellen Opposition.

Die Mehrheitskoalition will mit einem neuen Gesetz eine Veränderung bewirken, welche ihren Nutzen am besten berücksichtigt. Mit jedem Zugeständnis an die minderheitliche Opposition, welche den Status quo bevorzugt, nimmt der Nutzen der Mehrheitskoalition ab. Umgekehrt verhält es sich mit den Erfolgswahrscheinlichkeiten des neuen Gesetzes: diese erreicht dann ihren grössten Wert, wenn das Gesetz nahe am Status quo liegt, weil dann alle Interessen der Opposition berücksichtigt sind und sicher kein Referendum ergriffen wird.

Wie entscheidet nun die Mehrheitskoalition zwischen maximalem Nutzen und minimalem Risiko? Die Konkordanz zieht einen Kompromiss mit der Opposition dem Status quo vor.

### **Die Logik des Referendums:**

- Parlamentarische Entscheidungen sind Risikoentscheidungen, bei welchen eine Mehrheitskoalition zwischen der Wahrscheinlichkeit des erfolgreichen Referendums und dem mit grösserer Distanz zum Status quo zunehmendem Nutzen der Entscheidung abwägt.
- Die indirekte Wirkung des Referendums ist die Annäherung aller Entscheidungen an den Status quo – die direkte Wirkung sein Erfolg in der Volksabstimmung, die den Status quo herstellt
- Bei vollständiger Information aller Akteure würden keine Referenden stattfinden. Die Koalition wüsste, bis zu welchem Punkt sie der Opposition entgegenkommen müsste, und die Opposition würde den Kompromiss dem Referendum vorziehen. Die nicht mehrheitsfähige Opposition würde auch bei stärkster Verletzung ihrer Interessen übergangen werden, müsste aber das Referendum unterlassen, weil sie wüsste, dass sie nicht gewinnen kann.
- Zu Referenden kommt es wegen der Ungewissheit der Akteure. Der Referendumsfall tritt deshalb ein:
  - Unterschätzung einer Referendumsdrohung und der Oppositionsstärke
  - Überschätzung der eigenen Kräfte oder durch Bindung an ihre eigene Referendumsdrohung
  - Die Ergreifung eines Referendums durch einen Aussenseiter, der in den Verhandlungen nicht dabei war oder als Beteiligter kein Referendum angedroht hat

### ***Die innovationshemmenden Entscheidungswirkungen des Referendums***

Das Referendum begünstigt die Verteidiger des Status quo und schwächt Veränderungs- oder Reformtendenzen. Die bremsende Wirkung des Referendums hängt auch davon ab, dass es leichter ist, eine Abstimmung zu verlieren als zu gewinnen.

Gewisse Schlagworte werden von der Propaganda immer gegen Referendumsvorlage, mit grossem Erfolg, gebraucht. Sie aktivieren latent vorhandene Konfliktlinien und versetzen die ursprüngliche Mehrheit in die Minderheit. Die Erweiterung des Themas und die Mobilisierung zusätzlicher Oppositionsgruppen gelingt den Gegnern einer Vorlage aber nicht immer. Die Veränderung des sogenannten "Framings" im Abstimmungskampf ist aber einer der Hauptgründe, warum die Regierung Abstimmungen verliert.

### **Die Integrationswirkungen der Referendumsdemokratie**

Das Referendum sorgt dafür, dass keine grössere Gruppe dauernd ohne Entscheidungseinfluss bleibt, dass auch die einflussreichsten Gruppen ihre Absichten nicht voll auf Kosten anderer durchsetzen können und dass die Regierungsparteien zum Kompromiss gezwungen sind. Mehrheits- und Minderheitsrollen sind zwar ungleich verteilt, aber solange diese wechseln kann Integration stattfinden.

### **Der Einfluss des Verfassungsreferendums auf die Staatsentwicklung**

Die Abstimmung findet auf jeden Fall statt, erfordert aber dafür das Doppelmehr.

Da jede neue Bundeskompetenz einer Ergänzung der Verfassung bedarf, ist die Aufgaben- und Staatsentwicklung des Bundes direkt an das obligatorische Referendum gebunden. Die Staatsentwicklung ist darum in hohem Masse Verfassungspolitik unter der Mitwirkung des Volkes. Die Zurückweisung eines Viertels aller Vorschläge durch das Volk, aber auch der geringe Innovationsgehalt vieler Verfassungsvorlagen können als einer der wichtigen **Gründe für folgende Merkmale der schweizerischen Staatsentwicklung** angesehen werden:

- Die historisch späte und bescheidene Entwicklung vieler Bundesaufgaben in den Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Der im internationalen Vergleich tiefen Staatsquote und ein kleiner Zentralstaat.
- Eine im internationalen Vergleich bescheidene Bundesverwaltung.
- Vom aussenpolitischen Nichtengagement zur selektiven Öffnung.

### **Funktionen und Entscheidungswirkungen der Volksinitiative**

#### **Die Volksinitiative als Instrument politischer Innovation**

Die Volksinitiative will das Gegenstück zum Status quo, nämlich die Veränderung. In der Regel ist die Volksinitiative auf Neuerungen angelegt: genauer gesagt, auf jene Veränderungen, welche die Konkordanz nicht will. Volksinitiativen kommen daher selten aus der politischen Mitte, sondern von Gruppen, die sich deutlich rechts, oder noch häufiger links positionieren. Zu Fragen ist, warum sie trotz ihrer geringen Erfolgchance (10%) so oft ergriffen wird. Antwort: kann für verschiedene Zwecke gebraucht werden.

#### **Unterschiedliche Funktionen der Volksinitiative**

- *Die direkte Durchsetzung einer Forderung gegen die Behörden:* Die Volksinitiative wird als Ventil benutzt – Protest, Unzufriedenheit und Empörung können als politischer Dampf abgelassen werden. Oppositionskräfte hoffen, dass Stände und Volk anders entscheiden als die Konkordanz. Direkter Erfolg bleibt hier die Ausnahme.
- *Indirekter Erfolg mit den Behörden:* Die Initiative als Verhandlungspfand. Die Initianten können hoffen, dass schon der Druck einer angedrohten Volksinitiative dazu reicht, um Regierung und Parlament zu einem Gegenentwurf zu veranlassen, der das Initiativbegehren teilweise aufnimmt. Zum indirekten Erfolg wird die Volksinitiative, wenn sie zwar abgelehnt wird, das Parlament aber Teilbegehren später in der Gesetzgebung berücksichtigt. Rund 30% der Volksinitiativen hinterlassen Spuren in der späteren Gesetzgebung.
- *Die Mobilisierung neuer politischer Tendenzen und Themen:* Die Initiative als Katalysator. Die völlige politische Offenheit der Volksinitiative erlaubt es, Themen und Forderungen aufzugreifen, welche die Konkordanzmehrheit aus ihrer Agenda heraushalten will. Die Volksinitiative vermag die Agenda zu erweitern.
- *Interne Mobilisierung und Selbstinszenierung:* Die Initiative als Wahlhelfer. Mobilisierung und Selbstinszenierung können die Ziele sozialer Bewegungen sein, Wahlerfolge diejeniger politischer Parteien. Die Initiative als Wahlhelfer wird von grossen und kleinen Parteien zugleich genutzt. Damit halten sie ihre Wahlthemen im Gespräch und mobilisieren ihr Potential von Wählern auf Dauer.

#### **Zwischen Erfolg und Innovation: Zur Entscheidungslogik der Volksinitiative**

Initianten haben zu entscheiden zwischen maximaler Innovation und maximaler Erfolgchance ihres Begehrens. Initianten erreichen ihre Ziele oder ihren grössten Nutzen bei maximaler Abweichung vom Status quo. Den Entscheidungserfolg von über 50% von Volk und Ständen werden sie hingegen eher dann erreichen, wenn sie ihre Forderung näher am Status quo formuliert. Damit riskiert sie aber, dass ihre Initiative die Opposition überhaupt nicht mehr an die Urne bringt, weil sie nicht stark genug von dem abweicht, was die Konkordanz offeriert. Dieses Entscheidungsdilemma kann unterschiedlich gelöst werden, je nachdem, welche Funktion die Initiative anstrebt:

- *Geringer Innovationsgrad als Preis für den Erfolg:* Suchen Initianten den direkten Erfolg, sind sie in der Regel gezwungen, ihre Forderung durch nahe Anlehnung an den Status quo mehrheitsfähig zu machen. Das bedeutet Abstriche an den eigenen Maximalforderungen. Die Anlehnung an den Status quo ist auch bei der Volksinitiative als Verhandlungspfand zu beachten – die Initiative muss



so weit "realistisch" sein, dass die Behörden einen Erfolg des Begehrens nicht ausschliessen und es daher vorziehen, im Austausch gegen den Rückzug des Begehrens den Initianten ein Stück weit entgegenzukommen.

- *Hoher Innovationsgrad bei der Mobilisierung neuer Tendenzen und Themen:* Initianten kann es darum gehen, neue Tendenzen und Themen überhaupt zum Thema der Politik zu machen. Überlegungen zum direkten Abstimmungserfolg sind dann sekundär. Es geht nicht darum, die Abstimmung zu gewinnen, sondern das Bewusstsein und die politische Einstellung der Stimmbürgerschaft in der Streitfrage nachhaltig zu verändern.
- *Unterschiedlicher Innovationsgrad der Volksinitiative als Wahlhelfer:* Initiativen können erheblich grössere Stimmenanteile erreichen als ihre Bewegungen, und zwar aus drei Gründen:
  1. verteilen sich die Stimmen im Abstimmungskampf nur auf zwei Lager
  2. ein Teil der Wählerschaft kann zu einem Einzelthema radikaler eingestellt sein als in seinen übrigen Anschauungen
  3. Volksinitiativen können von einer generellen Unzufriedenheit und einem Protestpotential in der Wählerschaft profitieren

Der 2. und 3. Grund machen Initiativen als Wahlhelfer für die Parteien attraktiv. Sie hoffen, ihre Wahlanteile zu erhöhen. Es kann aber auch das Gegenteil passieren – sie vergraulen die Stammwählerschaft. Deshalb gibt es kein allgemeiner Zusammenhang zwischen Innovationsgrad und Wahlhelfer-Initiative.

### **Längerfristige Systemwirkungen der politischen Innovation und Integration**

Die Literatur behauptet zwei längerfristige Hauptwirkungen der Volksinitiative:

1. sie kompensiert die Innovationsschwächen eines überbremsten Systems
2. sie trägt mit ihrer Ventilfunktion zur politischen Integration bei

Die Volksinitiative kann darum als Ausdruck einer lebendigeren Demokratie angesehen werden.

### **Die Volksabstimmung**

#### **Von der Lancierung eines Volksbegehrens bis zur Vorlage vor das Volk**

Die Lancierung einer Volksinitiative oder eines Referendums kann an der mangelnden Attraktivität des Themas, der unzureichenden Organisationsfähigkeit oder an Geldmangel der Initianten scheitern. Die Kosten einer Unterschriftensammlung belaufen sich auf 2-6 CHF pro Unterschrift.

Internet und Social Media erleichtern die Unterschriftensammlung beträchtlich. Der Engpass kommt später im eigentlichen Abstimmungskampf, der bedeutend grösseren finanziellen und sonstigen Aufwand erfordert.

Bei eingereichten Referenden wird von der Bundeskanzlei überprüft, ob genügend gültige Unterschriften gesammelt worden sind. Der Bundesrat bestimmt, wann die Abstimmung angesetzt wird. Bei Initiativen prüft der Bundesrat die Rechtmässigkeit und erstellt eine Botschaft samt Empfehlung zuhanden des Parlaments.

#### **Die Meinungsbildung im Abstimmungskampf**

Bürger stimmen individuell und geheim ab. Die Meinungen bilden sich aber in der öffentlichen Diskussion des Abstimmungskampfs. Ein Thema muss in der Kampagne als vereinfachte Botschaft übermittelt werden.

#### **Die Hauptakteure im der Abstimmungskampagne:**

- *die Stimmbürgerschaft:* Die Meinung des Wählers kann entweder prädisponiert sein oder nicht prädisponiert. Informationen und Propaganda im Abstimmungskampf versuchen nun, die individuellen Wahrnehmungen zu erweitern und Einstellungen zu beeinflussen. Bei nicht prädisponierten Vorlagen, also komplexen Fragen ausserhalb des persönlichen Erfahrungsbereichs, haben Behörden, Parteien, Medien wie auch die Propaganda erhebliche Chancen, die Meinung der Stimmbürgerschaft zu beeinflussen oder gar einen Meinungsumschwung zu bewirken. Bei den prädisponierten Vorlagen, in denen sich die Stimmbürger aufgrund eigener Erfahrung ihre eigene Meinung bereits gemacht haben, ist dies weniger der Fall.
- *Der Bundesrat:* Die bundesrätlichen "Erläuterungen zur Abstimmung" gehen als Informationsbrochüre an jeden Stimmbürger. Sie enthalten neben dem Abstimmungstext und der Stellungnahme der Regierung zu jeder Vorlage auch die Gegenargumente der parlamentarischen Minderheiten oder das Referendums- bzw. Initiativkommittees. Die eigene Stellungnahme des Bundesrats in den Erläuterungen ist diskret. Dass sich der Bundesrat im Abstimmungskampf engagiert, ist eine jüngere Entwicklung
- *Die politischen Parteien und ihre Politiker:* die politischen Parteien fassen in ihren Vorständen oder an ihren Delegiertenversammlungen Parolen zu jeder Abstimmungsvorlage. Entschieden wird meist

entlang den traditionellen Konfliktlinien Links-Rechts, Stadt-Land, religiös-laizistisch, Deutschschweiz-Romandie. Daneben werden auch die neueren Cleavages wichtiger: Ökologie-Ökonomie, Abgrenzung-Öffnung. Die gesamtschweizerischen Parteiparolen decken sich zwar meist, es kommt aber auch vor, dass Kantonalparteien abweichende Parolen fassen.

- *Verbände und weitere gesellschaftliche Organisationen:* Ihre Stellungnahme wendet sich zunächst an ihre Mitglieder, mit denen sie ein besonderes Vertrauensverhältnis haben. Sie wird aber auch als Verbandsparole öffentlich gemacht. Die Stellungnahmen der Verbände sind enger auf die Interessen ihrer Mitglieder zugeschnitten als die der Parteien. Die mitgliederstarken Vereinigungen vermögen zumeist auch mehr Geld und professionelle Mittel in den Abstimmungskampf einzuwerfen als die Parteien.
- *Die Medien:* Sie machen die Vorlagen dem breiten Publikum verständlich, lassen Pro- und Contrade zu Wort kommen und kommentieren selbst. Öffentliches Radio und Fernsehen (SRF in der Deutschschweiz) sind aufgrund ihrer weitgehenden Monopolstellung und ihres Verfassungsauftrags zur Ausgewogenheit verpflichtet. Die Zeitung (Tagespresse) war während langer Zeit parteigebunden. Konzentration und Kommerzialisierung aber haben diese Parteiblätter verschwinden lassen. Dennoch sind Zeitungen nicht "neutral", sondern richten sich an die vermuteten Interessen ihrer Leserschaft (Bsp. NZZ→Liberal, Tagi→Links)
- *Propaganda und politisches Marketing:* Propaganda: jene Information, die ausschliesslich zum Ziel hat, mit ihrer Wirkung Mehrheiten für jene zu bilden, die sie bezahlen. Propaganda ist per Definition einseitig, braucht auch wenig mit dem politischen Inhalt der Vorlage zu tun haben – Hauptsache, sie vermag Stimmbürger zu mobilisieren und auf die eigene Seite zu ziehen. Propaganda ist in der Form vereinfacht und soll vor allem auf emotionale und intuitive Wirkung zielen.

### **Wähler zwischen Wissen, Vertrauen und Propaganda**

Eine zentrale Frage der Demokratie ist, ob die Bürger überhaupt verstehen, worüber sie abstimmen. Kenntnisse und Fähigkeiten der Stimmbürger, ihren Entscheid zu begründen, hängen vor allem von der Komplexität der Vorlage ab. Aber: Bürger brauchen gar nicht alles zu wissen, falls es einen verlässlichen Mechanismus gibt, der Wissen durch Vertrauen ersetzen lässt.

Laut Studien beeinflusst Propaganda die Meinungsbildung stärker als die differenzierten Argumente von Pressen, Parteien und Regierung. Zeitungsberichte, Radio, Fernsehen sowie Abstimmungserläuterungen sind auch Quellen der Information. Weitere Studien zeigen, dass die Mehrheit der Stimmbürger ihren Entscheid systematisch aufgrund einer persönlichen Bewertung von relevanten Sachargumenten fällt. Strategien der Vereinfachung sind beliebt: Stimmbürger verlassen sich in der Meinungsbildung auf Parolen, Schlagworte, und Einzelargumente, die ein vertieftes Wissen und eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Sachvorlage zu ersetzen vermögen. Sie beurteilen die Informationen danach, ob sie ihre Quelle für vertrauenswürdig halten.

### **Determinanten des Abstimmungserfolgs**

Determinanten versuchen, aus statistischen Zusammenhängen prognostisches Wissen über den Erfolg des Gesamtergebnisses zu gewinnen. Für die Erhellung von Regelmässigkeiten oder Chancen des Abstimmungserfolgs können wir in der jüngeren Forschung drei Erklärungsansätze unterscheiden:

1. *Politökonomische Erklärung: Die Wirtschaftslage:* Eine der Grundthesen der politischen Ökonomie lautet, dass die Popularität einer Regierung und die Chancen ihrer Wiederwahl entscheidend von der Wirtschaftslage abhängig sind. In Zeiten günstiger Wirtschaftskonjunktur sind die Chancen für Regierung und Parlament höher, eine Abstimmung zu gewinnen. Aus politologischer Sicht ist dieses Modell anfechtbar, weil es Politik auf eine grobe Interessenmechanik der Einkommensmaximierung von Gruppen reduziert. Es sagt nichts aus über die parlamentarische Interessenbildung, die Wirkung von Koalitionen oder die Vorgänge in der Abstimmungskampagne.
2. *Abstimmungskoalitionen der Parteien:* Die Koalitionen von Befürwortern und Gegnern im Abstimmungskampf, ihre Grösse und Kohärenz sowie ihre Parolen gelten als wichtige Hinweise für die Volksmeinung. Je höher der Konsensgrad unter den politischen Parteien, desto grösser sind der Zustimmungsgrad unter den Stimmenden und die Wahrscheinlichkeit, dass das Mehrheitslager die Abstimmung gewinnt.
3. *Propaganda:* Sind Volksabstimmungen käuflich? Studien zeigen, dass bei stark einseitiger Propaganda der Abstimmungssieg in 9 von 10 Fällen der Seite mit dem höheren Werbebudget zufiel. Aber: der Aufwand, und somit auch die Ausgaben, sind höher, wenn ein knappes Resultat in der Abstimmung erwartet wird. "Je knapper das erwartete und das tatsächliche Resultat, umso mehr wird ausgegeben, und umso eher spielen Werbeausgaben natürlich auch eine zentrale Rolle. Zwar

ist ihr Effekt im Allgemeinen relativ gering, aber bei einem knappen Resultat kann ein geringer Effekt letztlich ausschlaggebend sein für Sieg oder Niederlage bei einer Volksabstimmung." Propaganda hilft den Stimmbürgern, mit geringem Wissensstand vernünftige Entscheide zu treffen, wenn sie auch die Vertrauenswürdigkeit der Propaganda beachten. Aber Propaganda verdeckt meist die Herkunft ihrer Mittel und trägt keine Verantwortung für ihre Aussagen und das Ergebnis. Ausserdem führt Propaganda zu ungleich langen Spiessen, dort, wo die Mittel einseitig verteilt sind. Hier wird die direkte Demokratie zur Frage des Geldes, und die verfassungsmässige Garantie der unabhängigen Meinungsbildung wie der unverfälschten Partizipation wird zur Farce.

### **Der Entscheid und seine Folgen**

Stimmt das Volk im Sinne der Regierung, zeigt sich der Bundesrat erfreut. Andersrum wird es schwierig: Kritik am Volk kommt schlecht an. Deshalb "respektiert" der Bundesrat den Volksentscheid. Die Annahme einer Initiative garantiert indessen nicht die Umsetzung (Beispiel Ausschaffungsinitiative), und darum müssen die Initianten auch nach der Abstimmung für die Umsetzung ihrer Forderung politischen Druck ausüben.

### **Partizipation und Abstimmungsverhalten der Bürgerschaft**

#### **Die entscheidende Mehrheit**

Mit der entscheidenden Mehrheit ist nicht die Mehrheit der Wohnbevölkerung gemeint, sondern mehr als die Hälfte derer, die am Urnengang teilgenommen haben. Die Stimmbeteiligung liegt im Durchschnitt bei etwa 40% → die entscheidende Mehrheit liegt somit bei ca. 13% der Gesamtbevölkerung der Schweiz.

#### **Regelmässige und gelegentliche Urnengänger und Abstinente**

Die Partizipation ist stark vorlagenabhängig. Wenn das Abstimmungspaket eines Urnengangs ein wichtiges, kontroverses Thema enthält, kann mit höherer Beteiligung gerechnet werden als bei einem Urnengang mit bloss sekundären oder unumstrittenen Vorlagen. Nicht alle Stimmbürger sind gleich politisch aktiv:

- Etwa 25% lässt sich als "regelmässige Urnengänger" bezeichnen. Die Befragten geben an, keine von 10 Abstimmungen auszulassen. Hier finden sich vor allem "pflichtbewusste" Bürger, welche das Abstimmen als eine staatsbürgerliche Pflicht auffassen.
- Etwa 20% können der Gruppe der "Abstinenten" zugeordnet werden. Sie beteiligen sich 0-2 mal an 10 Urnengängen. Sie interessieren sich entweder nicht für Politik, oder sind enttäuscht. Einige fühlen sich überfordert oder inkompetent.
- Die grösste Gruppe, 55%, sind "unregelmässige Urnengänger". Ihre Teilnahme hängt stark von der Attraktivität des wichtigsten und umstrittensten Themas eines Urnengangs ab.

#### **Wer sind die Urnengänger und die Abstinenten? – Ein Profil des Stimmvolks**

Teilnahme unter dem Durchschnitt	Teilnahme über dem Durchschnitt
Frauen	Männer
Ledig	Verheiratet
Geschieden, verwitwet	Über 30
Unter 30	Berufslehre
Primarschulbildung	Matura
Sekundarschule	Universität
Arbeiter	Obere/mittlere Angestellte
Untere Angestellte	Landwirte
Freie Berufe	Parteibindung
Keine Parteibindung	Vertrauen in die Behörden
Kein Behördenvertrauen	

Die soziale und politische Integration sind neben Bildung und Alter entscheidend.

#### **Das Problem der Partizipation aus demokratietheoretischer Sicht**

Das Stimmrecht wird heute weniger als staatsbürgerliche Pflicht denn als politisches Recht betrachtet, das auch die Freiheit einschliesst, es nicht zu gebrauchen.

Eine politische Beteiligung von über 95% gibt es nur in autoritären Regimes und ist deshalb zweifelhaft. In der Schweiz haben Bürger jährlich zu 20-30 Fragen Stellung zu nehmen, die teils sehr komplex sind. Die Chance, dass es auf eine Stimme ankommt, ist statistisch gesehen ausserordentlich klein. Aufgrund Nutzenüberlegungen übersteigt der Aufwand den Nutzen – Abstimmen ist nicht rational.

Aus demokratiethoretischer Sicht ist das eigentliche Problem nicht die geringe Stimmbeteiligung, sondern deren Ursachen und Konsequenzen. Hier gibt es zwei Fragen:

1. Input-Seite: Entspricht die Partizipation einer unverfälschten und gleichmässigen Teilnahme der verschiedenen Gesellschaftsschichten und Gruppen? → Nein. Je anspruchsvoller das Verfahren und die Art der Partizipation, umso weniger beteiligen sich die unteren sozialen Schichten. Je geringer die Partizipation der Berechtigten, umso grösser sind die Unterschiede der Beteiligung zwischen den unteren und den oberen sozialen Schichten.
2. Output-Seite: Sind die Resultate der Abstimmung stabil, d.h. wäre das Ergebnis bei einer höheren oder tieferen Stimmbeteiligung anders ausgefallen? → Ja. Diese Verzerrungen sind auch nicht zufällig. Linke profitieren eher von einer geringen Beteiligung als Rechte. Das Regierungslager würde bei einer höheren Beteiligung mehr Unterstützung erfahren. Verzerrungen sind aber auch auf die geringe oder falsche Informiertheit der Stimmbürger zurückzuführen. Abstimmungsergebnisse sind vor allem anfällig wenn:
  - Das Partizipationsniveau gering ist
  - Das Informationsniveau zu einer Vorlage bescheiden ist
  - Die Vorlage von den Stimmenden als komplex wahrgenommen wird
  - Die Vorlage als eher unwichtig eingestuft wird

Damit die unverfälschte und gleiche Partizipation aller zustande kommen würde, müssten folgende Punkte eingehalten werden:

- *Einfachheit direkter Demokratie*: Die Verfahren und Fragestellungen der direkten Demokratie müssen einfach bleiben, damit alle verstehen und mitmachen können, ohne sich überfordert zu fühlen.
- *Stärkung des Einflusses von Wahlen*: Wahlen stellen die Bürger vor einfachere Entscheidungen als viele der komplexen Abstimmungsvorlagen.
- *Diskussion der Stimmpflicht*: Die Stimmpflicht führt nicht nur zu einer höheren Beteiligung, sondern auch zu besseren Kenntnissen und höherem politischen Interesse der Bürger. Die Freiheit, nicht an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, kann durchaus weiterbestehen, aber nicht auf Kosten jener, die sich die Mühe des Urnengangs nehmen.
- *Politische Bildung*: Was für Einbürgerungswillige richtig ist, hat auch für heranwachsende Schweizer zu gelten. Eine Mehrheit der Bürger müsste ihre Kenntnisse über die politischen Institutionen und Einrichtungen auffrischen.
- *E-Voting als Allheilmittel?*: E-Voting auf nationaler Ebene verlangt Uniformisierung und Zentralisierung, die auch mit politischen Kosten verbunden sind. Das E-Voting kann das politische Interesse nicht ersetzen und würde wahrscheinlich die Stimmbeteiligung nicht erhöhen.

## **Das Abstimmungsverhalten**

### ***Die Bedeutung von Theorien für die Interpretation des Abstimmungsverhaltens***

Sozialstruktur, politische Werthaltung und Nutzenüberlegungen werden in der empirischen Forschung zur Erklärung des politischen Verhaltens herangezogen. Ob das Verhalten von Wählern und Stimmbürgern letztlich einem Modell des "homo sociologicus", "homo politico-psychologicus" oder "homo oeconomicus" entspricht, ist auf theoretischer Ebene strittig. Es kommt drauf an.

## **Die Reform der Volksrechte**

### ***Die 1990er-Jahre: Ausbau oder Einschränkung der Volksrechte?***

Die Politiker folgten den Befürwortern der Volksrechte und damit einer Grundströmung im Volk. Mit der Gesamtrevision der Bundesverfassung sollten auch die Volksrechte überarbeitet werden, und entsprechende Vorschläge tendierten insgesamt eher auf eine Ausweitung und den Umbau der Volksrechte. Das Projekt, das der Bundesrat dem Parlament 1997 vorlegte, beinhaltete folgende Neuerungen:

- Die Einführung eines Finanz- und eines Verwaltungsreferendums sowie der Gesetzesinitiative in Form der allgemeinen Anregung
- Die Möglichkeit des Parlaments, dem Volk in Referenden Alternativvorschläge zu unterbreiten
- Die Ausweitung des Staatsvertragsreferendums
- Die Überprüfung von Initiativen auf ihre völkerrechtliche Gültigkeit, wobei der Entscheid dem Bundesgericht übertragen werden sollte,
- Die Erhöhung der Unterschriftenzahl von 50'000 auf 100'000 für Referenden und von 100'000 auf 150'000 für Initiativen

## **Die 2000er-Jahre: Verunglückte Reformen und die unbewältigte Internationalisierung der direkten Demokratie**

Das Parlament war mit den vorgeschlagenen Reformen nicht einverstanden. In der Totalrevision wurde darum die Revision der Volksrechte ausgeklammert. Eine parlamentarische Initiative verlangte die "Beseitigung von Mängeln der Volksrechte" und die Räte verabschiedeten 2002 mit einer rekordtiefen Stimmbeteiligung zwei Neuerungen:

- Die Einführung der "allgemeinen Volksinitiative": Ein Begehren kann in allgemeiner Form von 100'000 Stimmberechtigten eingereicht werden, worauf das Parlament über den definitiven Text und über die Umsetzungsstufe entscheidet.
- Die Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums: Alle Staatsverträge, die "wichtige rechtsetzende Bestimmungen" enthalten, können mittels eines fakultativen Referendums zur Abstimmung gebracht werden.

Bald zeigte sich, dass beide Neuerungen unüberlegte Schnellschüsse waren. Die allgemeine Volksinitiative erwies sich bei der Ausgestaltung des Verfahrens als nicht praktikabel. 2006 schlug das Parlament die Streichung der allgemeinen Volksinitiative vor. Das Volk stimmte 2009 für die Abschaffung der allgemeinen Volksinitiative.

Die Ausweitung des Staatsvertragsreferendums birgt beträchtliche politische Risiken. Es würde eine Schwächung der Regierung in internationalen Verträgen mit sich bringen. → Mehr direkte Demokratie ist nicht ohne das Risiko einer Schwächung bei internationalen Verhandlungen zu haben

Gegen die Einführung einer Kontrolle von Initiativen auf ihre (völkerrechtliche) Gültigkeit muss gesagt werden, dass Kollisionen zwischen Volksinitiativen und Rechtsstaatlichkeit/Völkerrecht grundsätzlich nicht vermeidbar sind. Die Schweiz hat sich entschieden, diese Kollisionen nicht juristisch, sondern politisch zu lösen. Es ist also weiterhin möglich, dass eine Initiative in der Grauzone internationalen Rechts zur Abstimmung kommt, Erfolg hat und letztlich vor einem europäischen Gericht landet.

## **Kapitel 11: Das Entscheidungssystem der Konkordanz**

### **Konkordanz als System der Machtteilung und Interessenvermittlung**

#### ***Das schweizerische Konkordanzsystem: Ein Kind der Wirtschaftskrise***

Die schweizerische Konkordanzdemokratie unterscheidet sich gegenüber dem gängigen Typus der Mehrheitsdemokratie in mehrerer Hinsicht:

- Sie weist insgesamt andere Strukturen auf, d.h. ihre einzelnen Elemente sind anders miteinander verknüpft
- Einzelne ihrer Elemente weisen andere Funktionen auf
- Die Funktionsweise ihrer Entscheidungsprozesse ist anders und optimiert andere Zielwerte des Politiksystems

Die schweizerische Konkordanz umfasst eine Reihe von festen Grundstrukturen und entsprechende Funktionsabläufe, die verändert werden müssten, falls man zum Stil der Mehrheitspolitik wechseln würde. Die Verfassung 1848 wurde als Mehrheitsdemokratie konzipiert und wurde im 20. Jhr. zu einem völlig andersartigen System umgebaut. Dabei spielten die Volksrechte eine zentrale Rolle: vor allem das Referendum zwang die Mehrheitskräfte dazu, den Ausgleich mit allen referendumsfähigen Gruppen zu suchen und führte schliesslich zur Allparteienregierung. Der Föderalismus wirkte von Anfang an als ausgleichender Mechanismus und als Bremse der Konservativen gegen die freisinnige Mehrheitspolitik im Bund. Die Durchsetzung der Proporzwahl 1918 erwies sich als Schlüssel zur anteilmässigen Besetzung aller Ämter und Machtpositionen im politischen System. Diese drei Faktoren gaben einzelnen Gruppen mehr Entscheidungseinfluss oder gar Vetopositionen in die Hand.

Die kritische Bruchstelle des Konkordanzsystems lag bei der Integration der referendumsfähigen Wirtschaftsverbänden. Die Lösung wurde 1947 durch die Anerkennung der Wirtschaftsverbände in der Verfassung gefunden. Entscheidend war auch der Ausbau des vorparlamentarischen Verfahrens. Dieses bot Anreize zur Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Dies, und das günstige Wirtschaftsklima nach der Krise, förderte die Entwicklung der Sozialpartnerschaft. So erscheint die parteipolitische Regierungskonkordanz als eine logische Entwicklungsfolge jener wirtschaftspolitischen Konkordanz.

Das heutige Konkordanzsystem gewährt eine geregelte Teilnahme und den Einfluss aller referendumsfähigen politischen und gesellschaftlichen Organisationen im Entscheidungsprozess, sowie die politische Konfliktlösung durch Verhandlung und Kompromiss.

### **Konkordanz und Verbandsstaat als Form des "Neokorporatismus"?**

Neokorporatistische Systeme sind von einer relativ zentralisierten Organisation vor allem der Wirtschaftsverbände geprägt, die informell zusammenarbeiten und als Verhandlungspartner gegenüber dem Staat auftreten.

In der Schweiz ist das Verbandssystem relativ dezentralisiert. Ausserdem findet sich ein klares Übergewicht der Arbeitgeber- und Unternehmerinteressen gegenüber den Gewerkschafts- und Angestelltenverbänden. Auch sind staatlich-private Entscheidungsstrukturen nicht nur zur Regelung der Beziehungen zwischen Arbeit und Kapital zu finden, sondern in allen politischen Bereichen. Liberalisierung und Globalisierung haben neuerding die Funktionsfähigkeit korporatistisch-geschlossener Entscheidungsstrukturen generell zurückgedrängt.

→ die Schweiz ist eher ein pluralistisches System

### **Das vorparlamentarische Entscheidungsverfahren: Die Arena des Gruppenpluralismus**

Das Verfahren umfasst zwei Hauptelemente:

1. *Die Entwurfsarbeiten der Expertenkommissionen:* erste Grundlagen oder ein Vorprojekt werden meist zuerst verwaltungsmässig erarbeitet. Danach kommt eine Expertenkommission zum Zug, die vom Bundesrat auf Vorschlag des Departementsleiters ernannt wird. Sie erhält in der Regel ein Mandat mit Vorgaben für die Ausarbeitung des Gesetzes- oder Programmentwurfs samt Bericht. Kommissionen bringen externes Fachwissen ein, sorgen aber auch dafür, dass allfällige Konfliktpunkte und –linien einer Vorlage frühzeitig erkennbar gemacht werden. Damit hat der Bundesrat auch die strategische Kontrolle, indem er Zeitpunkt und Art des Verfahrens sowie die Auswahl der Experten bestimmt.
2. *Das Vernehmlassungsverfahren:* Der Expertenbericht oder –entwurf wird dem Bundesrat gegeben. Der Entwurf wird den interessierten Kreisen zur Vernehmlassung unterbreitet. Dies bietet ihnen die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme und Kommentierung der Vorlage. Die Auswertung der Ergebnisse erfolgt innerhalb des zuständigen Departements. Es gibt keine formellen Regeln darüber, wie die einzelnen Stellungnahmen berücksichtigt werden sollten.

### **Das Gesamtsystem von Volk, Parlament, Regierung, Verbänden und Verwaltung**

Es lassen sich fünf Entscheidungskomplexe oder –arenen unterscheiden, die gegenseitig aufeinander bezogen sind.

1. *Der vorparlamentarische Entscheidungskomplex:* Verbände haben eine starke Stellung, weil sie ihre Gruppenziele effizient mit Referendumsdrohungen verbinden können, und weil sie im Vollzug eine grosse Rolle spielen. Dies erklärt auch die starke Stellung der Kantone – diese müssen nicht mit Referenden drohen, die negative Stellungnahme einer Mehrzahl der Kantonsregierungen reicht in der Regel, dass der Bundesrat eine Vorlage ändert oder zurückzieht.
2. *Der parlamentarische Entscheidungskomplex:* Die Anregungen des Parlaments beschäftigen die Regierung, und mit seiner Kontrollfunktion interveniert das Parlament in der Verwaltung. Es kann gesetzgeberische Initiativen in seinen eigenen Kommissionen behandeln, im normalen Vorverfahren auslösen oder dort intervenieren. Das Parlament geniesst grosse Unabhängigkeit von der Regierung. Auf der anderen Seite unterstehen parlamentarische Entscheidungen der Nachkontrolle durch das Volk.
3. *Der direktdemokratische Entscheidungskomplex:* Das Referendum vermag, als Letztentscheidung, das Ergebnis des gesamten Entscheidungsprozesses der politischen Elite in Frage zu stellen. Die Volksinitiative umgeht den gesamten vorparlamentarischen Entscheidungskomplex und muss als formuliertes Begehren von Regierung und Parlament unverändert der Abstimmung unterbreitet werden. Die Volksrechte haben eine Entscheidungsfunktion – die Präferenzen von Volk und Ständen müssen vom Parlament antizipiert werden. Dies führt zur Strukturfunktion des Referendums – das gemeinsame Interesse der politischen Eliten, Referendumsrisiken oder –niederlagen zu minimieren, führt Interessenorganisationen im vorparlamentarischen Entscheidungskomplex zusammen und veranlasst die Fraktionen der Regierungsparteien zur Zusammenarbeit im Parlament. → das Referendum zwingt zur Konkordanz und zum politischen Kompromiss. Es wird oft von Verbänden und Parteien als Verhandlungspfand eingesetzt. Das obligatorische Referendum bietet dem Volk bei jeder Neuerung in der Verfassung das letzte Wort, und Volksinitiativen konfrontieren die politischen Eliten mit neuen Tendenzen und erweitern die Möglichkeiten institutioneller Politik. Fakultative Gesetzesreferenden, zwar selten, sind unberechenbar hinsichtlich ihres Ausgangs und bleiben darum ein wichtiges Element des Entscheidungsprozesses.

4. *Der administrative Entscheidungskomplex:* Die Verwaltung ist von einem blossen Vollzugsapparat zur politischen Verwaltung mit selbstständigen Funktionen im Entscheidungsprozess geworden. Die Verwaltung wurde professionell ausgebaut. Im Gesetzgebungsprozess organisiert sie die Koordination unter den Departementen und den vorparlamentarischen Prozess, bestimmt unter Anleitung der Regierung den Teilnehmerkreis von Expertengremien und der Anhörung im Vernehmlassungsverfahren, leitet die Verhandlungen und bereitet die Botschaft des Bundesrats an das Parlament samt Gesetzesentwurf vor. Die Position der Verwaltung im vorparlamentarischen Prozess ist die des Vermittlers. Sie hat aber zumeist auch Eigeninteressen.
5. *Die Regierung:* Die leitende Funktion des Bundesrats kommt als strategischer Einfluss im Kreislauf des ganzen politischen Entscheidungsprozesses zum Ausdruck. Er kontrolliert mit seinen formellen Entscheidungen fast den gesamten Ablauf. Seine materielle Entscheidungskompetenz kommt vor allem in der Umsetzung der Politik im administrativen Entscheidungskomplex zum Zuge. In der Gesetzgebung signalisiert die Regierung zu Beginn, ob sie parlamentarischen Anregungen Folge geben will oder nicht. Nach Abschluss des vorparlamentarischen Verfahrens berät die Kollegialbehörde den Entwurf des Gesetzes und der Botschaft an das Parlament. In der parlamentarischen Beratung vertritt der zuständige Departementschef die Position des Bundesrats. In der Gegenseitigen Unabhängigkeit von Regierung und Parlament liegt eine der Bruchstellen der Konkordanz: Der parteiübergreifende Kompromiss des Bundesrats stösst häufig auf Widerspruch im Parlament. Die dritte Phase öffentlichen Engagements der Regierung liegt schliesslich in den Abstimmungskampagnen.

### **Konkordanz und Machtteilung – demokratiethoretisch betrachtet**

#### ***Das schweizerische System im Vergleich zur parlamentarischen Mehrheitsdemokratie***

Das schweizerische Politiksystem unterscheidet sich von den meisten parlamentarischen Systemen sowohl durch die Mitwirkung des Volkes wie auch durch die ausgeprägte Konkordanz.

**Tabelle: Ein Systemvergleich Grossbritannien-Schweiz**

	<b>Parlamentarische Mehrheitsdemokratie (GB)</b>	<b>Halbdirekte Konsensdemokratie (CH)</b>
<i>Funktion des Parlaments und von Wahlen</i>	Wahl der Regierung durch parlamentarische Mehrheitspartei, stimulierter periodischer Machtwechsel	Kein direkter Einfluss der Parlamentswahl auf die Wahl der Regierung, kein Machtwechsel
<i>Funktion von Abstimmungen</i>	Seltene Ausnahme, nicht bindend	Regelmässige und bindende Nachkontrolle wichtiger parlamentarischer Entscheide
<i>Parteienwettbewerb</i>	Starker Wettbewerb um Erringung der Regierungsmacht	Geringer Wettbewerb
<i>Wahlsystem bzw. Verteilungsregel politischer Macht</i>	Majorzwahl angelegt auf Stimulierung des periodischen Machtwechsels	Machtteilung: Proportionale Verteilung und Besetzung von Mandaten und Stellen, fallweise Opposition von Konkordanzpartnern statt Machtwechsel
<i>Entscheidungszentrum</i>	Institutionelle Konzentration der Entscheidungsmacht bei der Regierung bzw. Parlamentsmehrheit	Keine Konzentration: Abfolge autonomer Entscheidungsanteile von Interessengruppen, Parlament und Volk
<i>Vom System erwartete wichtigste Output-Lieustungen</i>	Politischer Wandel und Innovation, konsequente Umsetzung des Regierungsprogramms auch auf Kosten von Minderheiten, legitimiert durch den Wählerwillen und der Möglichkeit des Machtwechsels	Politische Integration und Berücksichtigung von Minderheiten, proportionale Machtteilung, Verhandlung und fallweise Problemlösung durch Kompromiss

*Vorzüge der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie:* Die Umsetzung längerfristiger Programme wird möglich, falls sich die Regierung ausreichendes Vertrauen erwirbt. Innovationschancen sind ebenfalls höher als in der Schweiz.

*Nachteile der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie:* selbst grosse Minderheiten können längere Zeit ohne Einfluss bleiben. Die gesellschaftliche Integration steht an zweiter Stelle.

#### ***Der Trade-off zwischen Wahl- und Abstimmungsdemokratie: Wer hat mehr politischen Einfluss – die Britin oder die Schweizerin?***

Die Wahl ist ein überaus einfaches Instrument der Partizipation. Das ist eine günstige Voraussetzung für eine relativ gleichmässige Teilnahme der verschiedenen sozialen Schichten. Sind die Wahlen aber vorbei, hat ein Brite bis zu den nächsten Wahlen keine Äusserungsmöglichkeiten mehr.

Umgekehrt ist es in der Schweiz: Der Schweizer hat keinen Einfluss auf die Zusammensetzung der Regierung. Umfragen zeigen indessen, dass Abstimmungen bedeutsamer wirken als Wahlen. Weil sich der

Schweizer auch während der Legislaturperiode zu Entscheidungen von Regierung und Parlament äussern kann, werden den Wahlen weniger Bedeutung zugemessen. Dies wird auch "trade-off" zwischen Wahlen und Abstimmungen genannt – es sei nicht möglich, gleichzeitig die Wahl- und die Abstimmungsdemokratie zu maximieren.

### **Zur Theorie der Verhandlungsdemokratie**

Konsensuale Entscheidungen werden im Idealfall über die Einstimmigkeit erreicht, sind aber auch als Mehrheitsentscheidungen möglich, falls sie gleichzeitig das keine Pareto-Verschlechterung herbeiführen. Solche Entscheidungen lassen sich über ihre Nähe zum Status quo hinaus bestimmte **Eigenschaften** erwarten:

- *Der Kompromiss – keiner gewinnt alles, keiner verliert (mehr als die andern)*: Vetopositionen verbieten die einseitige Verteilung von Kosten auf die Minderheit. Die konkordante Entscheidung erfordert den Ausgleich der Kosten im grösseren Kreis aller Akteure, die beteiligt sind. Jeder Akteur muss also Abstriche an der Durchsetzung seiner Interessen machen, bis keiner mehr schlechter gestellt ist als im Status quo ante. Entscheidungsgewinne brauchen hingegen nicht gleichmässig verteilt zu werden.
- *Kompensation und die Verwandlung von Nullsummen- in Positivsummen-Spiele*: Eine wichtige Technik zur Integration von benachteiligten Akteuren einer Entscheidung besteht darin, diesen Vorteile in einem anderen Politikbereich in Aussicht zu stellen. Diese erweiterte Problemlösung erschafft eine "win-win"-Situation. Verhandlungspolitik bietet die Möglichkeit, Nullsummen- in Positivsummenspiele zu verwandeln, bei denen es keine Verlierer gibt. Konsens und Kooperation unter Akteuren mit Vetopositionen werden eher erreicht, wenn die Liste der Verhandlungsgegenstände erweitert wird → dies erhöht die Möglichkeit zu gegenseitiger Kompensation. Darunter leidet jedoch manchmal die Effektivität der staatlichen Politik.

Konkordanz und konkordante Entscheidungen sind gleichzeitig an bestimmte **Voraussetzungen** gebunden:

- *Ein gemeinsames politisches Programm?*: Die Konkordanz in der Schweiz ist institutionell bedingt – Volksrechte und Föderalismus "zwingen" die verschiedenen Akteure zur Zusammenarbeit. Die paradoxe Wirkung des Volksrechte ist dabei nicht zu übersehen: Einerseits verunmöglichen sie die Umsetzung eines kohärenten Regierungsprogramms, weil jede Partei mit dem Referendum über die Möglichkeit fallweiser Opposition verfügt - andererseits zwingen die Volksrechte die Parteien zur pragmatischen Kooperation, um überhaupt regierungsfähig zu bleiben.
- *Wechselnde Mehrheiten als Voraussetzung von Problemlösung durch Kooperation, Vertrauen und Lernprozesse*: Der Konkordanzzwang führt dazu, dass sich die Akteure immer wieder treffen müssen, was kooperatives Verhalten begünstigt und illoyales Ausscheren aus dem Kompromiss erschwert. Es kommt auch immer wieder zu wechselnden Mehrheitsrollen, sodass keine Gruppe dauernd in der Minderheit bleiben muss. Aber: wenn die Mehrheitsrollen erstarren, kommt es zur informellen Mehrheitspolitik hinter der Fassade formaler Konkordanz. Informelle Mehrheitspolitik kombiniert statt der Vorteile die Nachteile von Konkordanz- und Wettbewerbsdemokratie. Lernleistungen erzielt Konkordanz also nur so lange, als wechselnde Koalitionen und Mehrheiten gebildet werden.
- *Besondere Verhaltenskultur der politischen Elite*: Entscheidungsträger müssen fähig sein, über die engere Interessenperspektive ihrer eigenen Gruppe hinauszusehen und einen Kompromiss auch gegen aussen vertreten, wenn dieser die eigenen Gruppeninteressen nur teilweise befriedigen konnte. Die Dauerhaftigkeit der schweizerischen Verhandlungsdemokratie führt zur Vertrauensbildung und zu einem Kodex "angemessenen" Verhaltens, der sich auf die gegenseitige Verständigung und die Erzielung von Kompromissen richtet.

### **Konkordanz und direkte Demokratie: ein ambivalentes Verhältnis**

Die direkte Demokratie wirkt ambivalent: Institutionell betrachtet zwingt sie einerseits zur Konkordanz und unterstützt damit langfristig die politische Integration. Andererseits sind Abstimmungskämpfe das Forum, in denen gesellschaftliche Spaltungen stets neu aktualisiert werden. Den politischen Parteien kommt in diesem "Kampf" die Schlüsselstellung zu – wollen sie mit ihren Parolen eine Spaltung zur Mobilisierung benutzen oder im Abstimmungskampf vermitteln wollen.

In 80% der Abstimmungen spielt mindestens eine Partei die Rolle der fallweisen Opposition. Mit zunehmender Mobilisierung gesellschaftlicher Spaltungen in der halbdirekten Demokratie ist zu rechnen, was langfristig eher ungünstige Bedingungen herstellt für eine funktionierende Konkordanz.



## **Die Folgen der Globalisierung auf das Entscheidungssystem und die Konkordanz**

Die Schweiz vollzieht die "Globalisierung" eher als "Europäisierung", also als Annäherung des schweizerischen Wirtschaftsrechts an dasjenige der EU. Diese Anpassungen sind beträchtlich und haben Folgen auf das politische Entscheidungssystem:

- Regierung, Diplomatie und Verwaltung gewinnen an Einfluss, weil sie diejenigen sind, welche Verhandlungen mit den internationalen Vertragspartnern führen. Dem Parlament bleibt nur die Genehmigung oder Ablehnung internationaler Abkommen.
- Der politische Einfluss einzelner Verbände verändert sich.
- Die Internationalisierung erreicht auch die Kantone, und sie verlieren in gewissen Fällen an Autonomie. Verhandlungen mit anderen Staaten führt nämlich der Bundesrat, nicht die Kantone. Internationalisierung bringt somit politische Zentralisierung.

Folgewirkungen auf die Konkordanz: traditionelle Vetopunkte werden ausgeschaltet, Verhandlungspolitik wird auf einen engeren Kreis von Akteuren beschränkt, die Konkordanz ist weniger breit abgestützt. Von diesen Veränderungen ist allerdings nicht der gesamte Entscheidungsprozess betroffen. In den nicht internationalisierten Politikbereichen dominiert das Muster herkömmlicher Konkordanz. → Politologen sprechen von einer Herausbildung zweier verschiedener Entscheidungssysteme für die Innen- und die Aussenpolitik.

## **Kritik an der Konkordanz**

### **Die politische Umstrittenheit der Konkordanz**

Die Kritik an der Konkordanz ist so alt wie diese selbst.

Kritikpunkt: Die Konkordanz verwischt sowohl Konflikte wie politische Verantwortlichkeiten und setzt der parteipolitischen Profilierung Grenzen.

### **Input-Kritik: Ungleiche Beteiligung und die privilegierte Stellung der kurzfristigen Partialinteressen**

Die Öffnung der politischen Demokratie für die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen erhöht zwar die Wertberücksichtigung des Entscheidungsprozesses, aber die innerparteiliche Demokratie dieser Gruppen ist nur schwach ausgebildet. Es ist auch mit ungleichem Einfluss der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu rechnen: Die kurzfristigen Partialinteressen, sowie die "haves" sind gegenüber den langfristigen Allgemeininteressen und den Gruppen der "have-nots" systematisch begünstigt.

- *Zur "Vermachtung" des Verbandsstaats:* Der Einfluss der Verbände beruht auf ihrer Macht, Leistungen zu verweigern, auf die Staat und Gesellschaft angewiesen sind. Paradox ist, dass der nicht demokratische Machteinfluss ausgerechnet stark ist in einem System, welches seinen besonderen Legitimationsglauben aus der Norm direkter Teilnahme der Bürgerschaft bezieht. Dies bildet den fundamentalen Widerspruch schweizerischer Demokratie. Der Verbändeinfluss existiert aber auch in Ländern ohne Konkordanz. Ein Teil des Verbandseinflusses beruht zudem auf der Referendumsfähigkeit der Gruppe, kann also auch am direktdemokratischen Test scheitern.
- *Der Ausschluss Dritter:* Auch in der konkordanten, vorparlamentarischen Verhandlung sind nicht alle Gruppen, sondern nur die "Zuständigen" beteiligt. Das begünstigt den Kompromiss, schliesst aber Dritte aus. Theoretisch muss damit gerechnet werden, dass dieser eingeschränkte Kreis von Akteuren seine Kompromisse auf Kosten Dritter und der Allgemeinheit trifft.

### **Die Output-Kritik: Geringe Innovation und die Privilegierung der saturierten Interessen**

- *Innovationsschwäche:* der Konkordanzpolitik wird oft vorgeworfen, dass sie zu systematischer Innovationsschwäche neige – die Entscheidungsprozesse dauern zu lange. Diese Behauptung lässt die schweizerische Konkordanz als ein überbremstes System erscheinen, dessen Vetopositionen divergierend, zu zahlreich und zu stark sind, sodass es häufig zu Nahe-Null-Entscheidungen kommt. Diese Kritik muss aber relativiert werden: Sie gilt nach wie vor für die Innenpolitik, von aussen kommt aber immer mehr Druck zur Innovation in den von der Europäisierung betroffenen Bereichen. Neueste Studien bestätigen das Bild hoher Innovationsfähigkeit: Vergleiche weisen dem schweizerischen System Spitzenränge in der Demokratiequalität, der Wirtschaftspolitik, der Bildung und einigen weiteren Bereichen zu.
- *Privilegierung der saturierten Interessen:* Für eine starke Privilegierung der saturierten Interessen spricht der Umstand, dass der Einfluss von Wahlen im schweizerischen System gering ist. Dagegen spricht die These, wonach die Abstimmungsdemokratie jede einseitige Interessensdurchsetzung dämpft und über die Volksinitiative punktuell neue und nicht organisierte Tendenzen mobilisieren lässt.

- *Staatliche Eigenmacht der Verbände statt Macht und Wettbewerb:* Wegen des fehlenden Machtwechsels entstehen dauerhafte Arrangements, die politisch wenig kontrolliert, überprüft oder verändert werden. Damit unterbleiben Lernleistungen.

## **Alternativen zur Konkordanz**

### **Die "grosse" Alternative: Konkurrenz statt Konkordanz**

Germann hat aufgezeigt, wie das schweizerische System zu einem Konkurrenzsystem umgebaut werden könnte. Er benennt den Föderalismus und die direkte Demokratie als die institutionellen Hauptpunkte, die geändert werden müssten.

Germanns Modell zeigt, dass die Einrichtung einer funktionierender Konkurrenzdemokratie mehr erfordert als die Aufkündigung der Regierungskonkordanz oder den Hinauswurf einer Partei aus dem Bundesrat. Die notwendigen Veränderungen wären einschneidend, und vor allem die Einschränkungen der direkten Demokratie und des Föderalismus hätten realpolitisch kaum Chancen.

Das Wichtigste: Das Vertrauen in das Konkordanzsystem ist beim Volk und bei den Eliten in den letzten 10 Jahren sogar noch gewachsen.

### **Die "kleinen" Alternativen: Revitalisierung der Konkordanz**

- *Politische statt arithmetische Konkordanz:* Zwei der grössten Schwächen der Konkordanz heute – die Blockbildung und das Fehlen eines gemeinsamen politischen Programms – liessen sich ohne institutionelle Reform verwirklichen. Koalitionsvereinbarungen nach den Wahlen würden die "Verflüssigung" der Zauberformel ermöglichen. Die Regierung würde von der Koalition gebildet, die sich auf ein gemeinsames Programm einigen kann. Beibehalten würde die Suche nach einer übergrossen Mehrheit zur Minimierung von Referendumsrisiken, aber diese Mehrheit bestünde aus einer von Legislatur zu Legislatur wechselnden Koalition jener Parteien, die ein gemeinsames Regierungsprogramm realisieren wollen. Diese Revitalisierung der Konkordanz brächte eine Annäherung an das parlamentarische System, da die Wahl der Bundesräte zu einer echten Wahl gemacht würden. Es bestünde aber eine grosse Ungewissheit, wer dabei allenfalls gewinnen oder verlieren würde → die Parteien würden diese Chance wahrscheinlich nicht eingehen wollen.
- *Beseitigung einzelner Schwachstellen:*
  1. Die Stellung des Bundesrats würde gestärkt durch ein Vertrauensvotum der Stimmbürgerschaft.
  2. Ebenfalls zur Stärkung der Exekutive würde die Schaffung eines Bundespräsidiums und die Erweiterung des Gremiums auf 8 Mitglieder eingeführt werden.
  3. Das Differenzbereinigungsverfahren zwischen National- und Ständerat würde verändert werden. Bei Uneinigkeit der Räte soll dies nicht das Ende der Vorlage bedeuten. Jede der Kammern soll "ihren" Vorschlag, falls sie das will, dem Volk in einer Referendumsabstimmung vorlegen können. Das Volk würde dann entscheiden.