

VL 1

Kapitel 2 - Durch politische Integration zur multikulturellen Gesellschaft

A: Schaffung des Bundesstaats von 1848

13.Jh.: Uri, Schwyz und Unterwalden unabhängig von Habsburg

bis 1798: 13 Kantone als lockerer „Staatenbund“, religiöse Konflikte (1529: Zürich gegen 5 kath. Kantone, „erster Kappeler Landfrieden“; 1531: Zürich und Bern verlieren, „zweiter Kappeler Landfrieden“; 1656: Zürich und Bern verlieren wieder im „ersten Villmerger Krieg“; 1712: „Zweiter Villmerger Krieg“ mit Sieg der Protestanten, Ende der kath. Vorherrschaft, Zürich und Bern gewinnen an politischem Einfluss)

1798: Truppen der franz. Rev. besetzen CH (Idee Napoleons: Republik nach franz. Muster)

1803: Mediationsakte (gliedstaatliche Autonomie der Kantone)

1815: CH unabhängig, 25 Kantone als souveräne Staaten (Bundesvertrag: Sicherheit und Hilfeleistung; Tagsatzung: Konferenz von Delegierten)

bis 1848: Staatenbund, kein Parlament, kein Exekutivorgan, Polarisierung zw. Freisinn (protestantisch, industrialisierte Gegenden, Demokratisierung, „Volksouveränität“ und „Fortschritt“, laizistisches Staatsverständnis) und Konservativen (katholisch, ländliche Gegenden, als Minderheit gegen die Aufhebung der Einstimmigkeitsregel f. Beschlüsse der Tagsatzung, Stellung der Kirche bewahren)

ab 1830: Regenerationszeit (Demokratisierung)

1845: Sonderbund (kath. Kantone)

1846: katholische Kantone verlassen die Tagsatzung

1847: Sonderbundkrieg (26 Tage, ca. 100 Tote)

1848: nationale, demokratische Verfassung wird am 12. September 1848 als angenommen erklärt (2/3 Zustimmung: „genügende Mehrheit“; unterschiedliche Wahlverfahren in den Kantonen):

- Bundesstaat mit 25 Kantonen, welche einen Teil ihrer Hoheitsrechte abtraten
- Aufgabenteilung zw. Kantonen und Bund (Unabhängigkeit und Förderung der Wohlfahrt)
- Föderalismus (jeder Bundesstaat = eine Stimme; unabhängig der Grösse)
- Demokratische Grundordnung (Exekutive, Parlament, Grundrechten, Gewaltentrennung, freie Wahlen)
- „*revolutionär*“: föderalistisch-republikanischer Verfassungsstaat mit verschiedenen Volksgruppen; kein Staatsvolk gleicher Ethnie, Sprache, Religion oder Kultur (multikulturelle Nation, Willensnation)

Inputs:

- franz. Rev.: Ende der Vorrechte der Geburt, individuelle Freiheitsrechte, Gewaltentrennung und Gesetzgebung, Volkssouveränität, Volksabstimmung
- USA: Föderalismus

B: Bedingungen (aus Nachteilen werden Vorteile)

- *Minderheitenproblem* (70% Deutsch gegenüber Romanisch, Italienisch, Französisch)
- *Unterschiedliche ökonomische Strukturen*
- Einzelne Kantone *wenig integriert, interne Konflikte* (Basel: Trennung Stadt – Land)

Bedingungen:

- grösserer Markt für die industrielle Wirtschaft (Binnenmarkt: einheitliche Gewichte, Masse, Landeswährung, keine Zölle, gleiche Rechte und Niederlassungsfreiheit für alle Schweizer Bürger); Martin: keine Idee, sondern ein Bedürfnis, Existenzbedingung
- wachsender Druck von aussen: Prozess der nationalen Einigung (Deutschland, Lombardei, Sardinien) führt zu gesteigertem Bedürfnis kollektiver Sicherheit
- Kultur gegenseitiger Hilfe und Zusammenarbeit in der Kleingesellschaft: Kantone waren arm und Unabhängigkeit teuer, gegenseitige Abhängigkeit zwang zur lokalen Zusammenarbeit

(„Gemeinwerk“: Wallis, jeder Einwohner musste einige Tage oder Wochen für die Gemeinde arbeiten)

- Kantonale Demokratisierung: liberal-demokratische Forderungen: **Rechtsgleichheit, persönliche Freiheitsrechte, Volksbildung, Gewaltentrennung, Volkssouveränität im Sinne repräsentativer Demokratie und Bundesstaat**; unterschiedliche Beweggründe (*neues Bürgertum*: politischer Einfluss; *Bauer*: Abbau von Zehnten, Steuern, Verkürzung Militärdienst, Verbesserung und Verstaatlichung des Armenwesens; *aufgeklärte „Stadliberale“*: liberale staatspolitische Anliegen)
- Verbindung von Demokratie- und Föderalismusprinzip: 1. *Mitwirkung beim Bund als Ersatz für den Verlust kantonaler Souveränität* (zwei Kammern: demokratisch > eine Person, eine Stimme; föderalistisch > jeder Kanton, gleiche Stimme); 2. *Nicht-Zentralisierung* (führt zum Fortbestand kulturell verschiedener Lebensstile und Schutz konfessioneller und sprachlicher Besonderheiten)

C: Integration konfessioneller und sprachlicher Minderheiten (von Koexistenz zum Pluralismus)

1. Politischer Katholizismus:

- Rückzugshaltung führt zu Segregation und einer „katholischen Sondergesellschaft“
- Kulturkampf: Kirchentreu (katholisch-konservativ) gegen laizistisches Lager (protestantisch-freisinnig)
- Totalrevision der Bundesverfassung (1873/74): freisinnige Mehrheit diskriminiert katholische Minderheit
- Konfessionskonflikt kühlt durch die Entwicklung jedoch ab (*gesellschaftliche Entwicklung*: Modernisierungsprozess, Migration und Mischehen; *politische Entwicklung*: mehr Einfluss der kath. Minderheit im Bund, Einführung des Proporz-Wahlsystems und damit Ende der Mehrheitspolitik des Freisinns)
- Später verbinden sich Freisinn und Katholisch-Konservative gegen die politische Linke
- Seit 1959: CVP, Position der Mitte (zw. Bürgerlich und Nicht-bürgerlich), Zünglein an der Wage, Mitgliederschwund
- Heute eher Trennung zwischen gläubigen und nicht-gläubigen Menschen (nicht mehr Katholizismus und Protestantismus); Bsp: Abtreibungen oder gleichgeschlechtliche Ehen

2. Mehrsprachigkeit:

- Sprachenfreiheit und verfassungsmässiger Schutz der vier Landessprachen (Art. 18 und 70 BV): alle vier Sprachen sind als Amts- und Nationalsprachen definiert; jedoch keine Pflicht des Bundes zur Übersetzung aller Dokumente in alle Amtssprachen; geschützt sind nur die Sprachen, nicht die ethnisch-kulturellen Minderheiten
- Föderalismus: Auswirkungen ambivalent: gleichberechtigte Vielsprachigkeit nur auf Bundesebene, kantonsinterner Umgang lässt die politische Autonomie offen (Durchsetzung eines Assimilationsmodells der vorherrschenden Sprachmehrheit durchaus erlaubt)
- Porportionale Vertretung der Sprachgruppen: bis 1999 nur ein Bundesrat aus einem Kanton, seit 2004 Blocher und Leuenberger aus Zürich; politische Tradition: vier Mitglieder deutscher, zwei französischer und ein Mitglied italienischer Sprache; Proportionalisierung der Parlamentskommissionen, Spitzenpositionen in Behörden und Verwaltung
- Sprachförderung: Medien vom Bund gefördert; jedoch nur eine Minderheit nutzt Medien in anderer Landessprache

Wieso werden die Minderheiten nicht ständig politisch benachteiligt?

Verhaltensmuster sprachlich-kultureller Rücksichtnahme

- Sprachgegensatz oft weniger Bedeutung als wirtschaftlich-soziale Interessensgegensätze
- Parteien entwickelten sich über die Sprachgrenzen hinaus
- unterschiedliche Konfliktlinien (sprachlich, konfessionell, wirtschaftlich-sozial)
- wechselnde Koalitionen

Probleme: Bsp. Fremdsprachen in der Schule (Frühenglisch statt zweite Landessprache)

Faktoren für das Gelingen oder Misslingen sprachlich-kultureller Integrationsprozesse:

- **Druck von aussen** (nationale Unabhängigkeit bis 1945 unsicher, keine Einmischung von Drittstaaten)
- Übereinstimmen oder **Nicht-Übereinstimmen der kulturellen, sozialen und ökonomischen Konfliktlinien** (Konfliktlinien stimmten nicht überein)
- Mehrheitspolitik oder **Machtteilung** (Mehrheiten aus unterschiedlichen Koalitionen, jede Gruppe in bestimmten Situationen in der Minderheit)

3. Jura: Ausnahme der Integration einer kulturellen Minderheit

- Konfliktträchtige Segmentierungen fielen zusammen: französischsprachig, katholisch, Armutsgebiet an der Peripherie des Kantons
- Obwohl die Wurzeln des Konflikts bis Mitte 19. Jh. zurückreichen, Sezessionsbewegung wurde erst richtig stark (und hatte Erfolg) als die Unabhängigkeit der Schweiz ab 1945 nicht mehr unmittelbar bedroht war
- Darüber hinaus entwickelte sich eine Ethnisierung der Politik (einzigartig für die Schweiz); „andersartige Ethnie des jurassischen Volkes“

D: Kapital und Arbeit (Vom Klassenkampf zu Sozialpartnerschaft und Konkordanz)**1. Arbeiterklasse ohne Heimat**

- bis 1888 verteidigten die „Staatssozialisten“ (ein Flügel des Freisinns) die Interessen der Arbeiterschaft (was ein krasser Gegensatz zu den sog. „Manchester-Liberalen“ darstellte, welche jeglicher Eingriff des Staates unterbinden wollte)
- Gewerbe, Handel, Industrie und Landwirtschaft hatten sich früh auf Bundesebene zu starken Verbänden organisiert, die Arbeiterschaft jedoch hatte Mühe sich zu organisieren
- 1888: Gründung der Sozialdemokratischen Partei, 1894 eine der ersten Volksinitiativen („Recht auf Arbeit“)
- zu Beginn des 20. Jh.: Verschlechterung der Lage der Arbeiter („Klassenkampf von oben“ führte zu einer Radikalisierung der Linken)
- 1918: Generalstreik; „Oltener Aktionskomitee“ kapituliert nach Truppenaufgebot des Bundes; Achtstundentag als einzige erfüllte Forderung
- 1921: linker Flügel des SPS spaltet sich ab und schliesst sich mit den Altkommunisten zur Kommunistischen Partei der Schweiz (KPS) zusammen, katholische Teile der Arbeiterschaft treten dem christlich-sozialen – und damit eher bürgerlichen – Lager bei
- Weltwirtschaftskrise bringt Massenarbeitslosigkeit (Höhepunkt 1936 mit 100'000 Stellensuchenden); keine Sozialpolitik; gespanntes soziales Klima; Streiks werden militärisch niedergeschlagen

2. Sozialpartnerschaft und Konkordanz

- Regierungsbeteiligung der politischen Linken: im 2. WK traten innere Konflikte in den Hintergrund, 1943 wird mit Ernst Nobs ein Sozialdemokrat in den Bundesrat gewählt, ab 1959 wird eine gemässigte SP gleichberechtigter Regierungspartner; Regierungskonkordanz nach der Zauberformel strahlt auf die Verfassung und Gesetzgebung: Ausbau des Wirtschafts- und Sozialstaats, sog. Konkordanzdemokratie (im internationalen Vergleich nimmt sich der CH-Sozialstaat allerdings bescheiden aus)
- Sozialpartnerschaft: 1937: „Friedensabkommen“ anerkennt die Gewerkschaften als Vertreter der Arbeiterschaft, verlangt Lösung von Konflikten auf dem Verhandlungsweg und verbot Streiks; **1947: „Wirtschaftsartikel“** verknüpfen die Sozialpartnerschaft mit der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik (Art. 32 BV bis 99: zuständige Organisationen sollen in der Gesetzgebung angehört und im späteren Vollzug zur Mitwirkung herangezogen werden)

CH als Neo-Korporatistisches Land:

- **„Neo-Korporatismus“**: Konfliktreglungsmuster bezüglich Arbeit und Kapital, bei dem neben den betroffenen Organisationen auch der Staat beigezogen wird (tripartites Muster)
- Unterschiede zu anderen neo-korporatistischen Staaten: 1) Einfluss der Arbeitnehmer geringer; 2) Wirtschaftsorganisationen dezentral geblieben; 3) verbandstaatliche Lösungsmuster in allen Aufgabenbereichen; 4) Interessengegensätze zwischen Binnen- und Exportwirtschaft

verstärkt, Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen führen zu verstärkter Trennung von Wirtschaft und Staat

E: Grenzen der politischen Integration und des schweizerischen Pluralismus

Konfessionelle, sprachliche Konflikte und Interessengegensätze zwischen Arbeit und Kapital wurden auf dem Weg der politischen Integration gelöst; politische Integration beruht auf verschiedenen Regeln und Einrichtungen:

- Verzicht auf Vorrechte einer einzelnen Kultur bei der Gründung des Nationalstaats
- Minderheitenrechte (Sprachfreiheit)
- Vertikale Machtteilung des Föderalismus
- Machtteilung durch proportionale Beteiligung der Minderheiten
- Verhandlungs- und Konsensdemokratie

Beurteilungsmassstab für die Qualität des politischen und gesellschaftlichen Pluralismus:

- Gleichbehandlung aller Partikularinteressen durch den Staat
- Gesetze als Ausdruck verallgemeinerungsfähiger Werte (Demokratie, Menschenrechte, Grundrechte, Gleichheit)

(Die Kehrseite gesellschaftlicher Integration ist sozialer Druck zur Konformität)

Probleme:

- Rechte der Frau: bis 1971 war die Schweiz eine halbe Demokratie (reine Männerdemokratie); nach wie vor Defizite der Repräsentation der Frauen in politischen Institutionen (vor allem auf kantonaler und eidgenössischer Ebene)
- Beziehung zwischen einheimischer und ausländischer Wohnbevölkerung und Flüchtlingen: seit 50er Jahren verlangten verschiedene Wirtschaftsbranchen den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte, seit 70er entstanden Fremdenfeindlicher Parteien; umstrittene (restriktive) Einbürgerungspolitik einzelner Gemeinden (vor allem gegen Bewerber aus Ex-Jugoslawien gerichtet); gesellschaftliche Polarisierung wurde von der SVP in die Regierungskonkordanz hineingetragen

Neu für die Schweiz:

- Gruppen aussereuropäischer Herkunft mit einer sich deutlich von der christlich-abendländischen unterscheidenden Kultur (Weltanschauung, Sprache, geschlechtliche Rollenteilung, Funktion der Familie, Funktion der Erwerbsarbeit und des Staates, Ehre, Schande, Recht und Unrecht, etc.)
- Globalisierung: wohlhabende Staaten attraktives Ziel internationaler Migration (längerfristig sollten die entwickelten Staaten gemäss den Ökonomen von der Immigration profitieren, für einzelne Regionen und Schichten werden jedoch Nachteile dominieren)
- Zwei-Klassen-Modell: Hypothek der langjährigen Einwanderungspolitik (Arbeitskräfte für unangenehmere und unqualifiziertere Arbeiten > Konfliktpotential der Schichtung von oben nach unten verbindet sich mit dem Konfliktpotential von Einheimischen und Ausländern)

VL 2 + VL 3

Kapitel 8 – Das Parlament

A: Die Stellung des Parlaments im politischen System

1. Parlament als „oberste Gewalt des Bundes“?

Parlamentarisches System: Form der Demokratie, in der sich im Parlament die Macht konzentriert,

Grundidee CH, „Parlamentssuprematie“ (Bundesrat dem Parlament untergeordnet), in den ersten Jahrzehnten nach 1848

- Parlament als „oberste Gewalt“ im Bunde (BV 148.1)
- Bundesversammlung
 - o als verfassungs- und gesetzgebende Instanz
 - o wählt den Bundesrat und Bundesgerichte
 - o weitgehende Finanzbefugnisse
 - o regelt Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden
 - o Oberaufsicht (über Bundesrat, Verwaltung, Gericht)
 - o Rekursinstanz gegen Bundesratsentscheide
 - o Wichtige aussenpolitische Kompetenzen
 - o Kompetenzen zur Sicherung der inneren Ordnung
- Bundesgericht hat keine Kompetenz, Erlasse der Bundesversammlung auf ihre verfassungsmässigkeit zu prüfen (BV 189)

Seit Ende 19. Jahrhundert: Suprematieverlust des Parlaments

- **1874: fakultatives Referendum**, eingeführt als Veto der konservativen Opposition gegen die freisinnige Mehrheitspolitik, führt zur Integration von Minderheiten in Entscheidungsprozessen und Teilhabe an der Regierung sowie einer plebiszitären Nachkontrolle
- **vorparlamentarische Verfahren:** Risiken eines fakultativen Referendums werden durch Partizipation aller referendumsfähigen Kräfte minimiert (obwohl das Parlament rechtlich nicht an die Ergebnisse dieser Verfahren gebunden ist)
- **politische Verwaltung:**
 - o im 20. Jahrhundert Gewaltenverschiebung von der Legislative auf die Exekutive und Verwaltung
 - o Verwaltung spezialisiert und differenziert sich
 - o Eigeninteressen der Verwaltung
- **Primat des Bundesrates in der Aussenpolitik:** Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik wirkt im Verhältnis von Regierung und Parlament asymmetrisch zugunsten der Regierung (in der neuen Bundesverfassung „Beteiligung an der Gestaltung des Aussenpolitik“)

Fazit: trotz formalen Kompetenzen (Verfassung) ist das Parlament in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt (vorparlamentarisches Verhandlungssystem, nachgelagerte Kontrolle durch das Volk)

2. Präsidiales oder parlamentarisches System?

Parlamentarische Systeme:

- Einheit von Regierung und Parlamentsmehrheit, gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis
- **Grundmerkmal: politische Vertrauensbindung der Regierung an die Parlamentsmehrheit (aufgrund der Möglichkeit der Abberufbarkeit der Regierung)**
- Funktion des Parlaments: Mehrheit bildet die Regierung und versucht diese zu stützen
- Regierung: muss die Interessen Fraktion und Koalitionspartner unter einen Hut bringen
- Fraktionsdisziplin der Regierungsparteien nicht systemnotwendig

Präsidentielle Systeme:

- Präsident durch Volkswahl gegenüber der Legislativen unabhängig
- **Kein Organ wählt das andere, daher auch *divided government* möglich (Regierung und Parlamentsmehrheit nicht dieselbe Partei)**
- Checks and balances regeln die Kompetenzaufteilung und gegenseitige Kontrollbefugnisse
- Mehrheit kann Vorlagen der Regierung zurückweisen oder eigene Vorlagen ausarbeiten und verabschieden
- Fraktionsdisziplin: weniger wichtig, Abgeordnete fühlen sich oft ihrem Wahlkreis oder einer Interessengruppe gegenüber eher verpflichtet als der Partei-Linie (daher kann der Präsident auch „ad-hoc-Mehrheiten“ für seine Vorlagen suchen)

CH: Mischsystem mit Elemente beider Systeme

„parlamentarisch“:

- Wahl der Regierung durch das Parlament

- Bei einer Neuwahl könnte Einheit von Parlament und Regierung entstehen
- „präsidentiell“:
- Regierungsparteien sehen sich unabhängig von der Regierung
 - Regierung kann nicht mit sicheren Mehrheiten für seine Vorlagen rechnen
 - Unabhängigkeit der einzelnen Abgeordneten (eigene Vorstösse, nicht-konformes Abstimmen)

3. Rede- oder Arbeitsparlament? (Stil und Arbeitsweise)

Parlamentarisches System - Redeparlament

- Teilung des Parlaments in: politische Mehrheit (Kurs der Regierung, Unterstützung der Vorlagen) und Opposition (Kritik der Regierung)
- Hitziger Schlagabtausch zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktion
- Wirkung in der politischen Öffentlichkeit (Transparenz): z.B. das englische Unterhaus als typisches Redeparlament

Präsidentielles System – Arbeitsparlament

- neben Sprachrohrfunktion auch auf Problemlösung gerichtet
- Ausschüsse und Kommissionen

CH: Arbeitsparlament mit schwach entwickeltem Kommissionensystem und ohne grosse Infrastruktur

- trotzdem greift das Parlament heute eher mehr in die bundesrätlichen Vorlagen ein
- Reform des Kommissionensystem (Beginn der 90er Jahre) brachte Verbesserungen für das „Arbeitsparlament“

4. Zweikammersystem

Nationalrat (200 Mitglieder, „Volksvertretung“, Proporz-Wahlen, Sitze proportional zur Bevölkerung); Ständerat (46 Mitglieder, „Kantonsvertretung“, Majorz-Wahlen, jeder Kanton 2 Sitze, Halbkantone je einer)

- identische Kompetenzen
- Vorlagen müssen von beiden Kammern Zustimmung erhalten (sonst: „Differenzbereinigungsverfahren“ oder danach „Einigungskonferenz“)
- Die meisten Vorlagen kommen jedoch ohne diese Verfahren aus
- Begünstigung von politischer Stabilität und Status quo (?)
- Ständerat ist keine „Föderalismuskommission“ (in beiden Kammern 1/6 kantonsspezifische Anträge)

Föderalismus-Effekt:

- überproportionaler Einfluss der Kleinkantone
- Sperrminorität (23 Stimmen) welche 18% der Bevölkerung repräsentiert
- Doppelt benachteiligte Städte: „regionale Minderheit“ (gegenüber Landkantonen und dem stimmenstärkeren Umland innerhalb des Kantons)

Partei-Effekt:

- im Ständerat sind die Wahlstärken der Parteien stark verzerrt
- Grund: Koalitionsverhalten der bürgerlichen Parteien

Auswirkungen:

- Unterschied vor allem im Differenzbereinigungsverfahren
- Grösste Unterschieden nicht klassische Föderalismusfragen, sondern Präferenzen für materielle Werthaltungen (in urbanen Gebieten eher postmaterielle Werthaltungen verbreitet)

5. Milizidee und Semi-Professionalismus

Idee: Unabhängigkeit und Volksverbundenheit sowie Verhinderung der Bildung einer politischen Kaste (im Volk offensichtlich stark verbreitet)

- Milizparlament ist längst eine Fiktion geworden (Wochenarbeitszeit 60 Stunden)

- Die Fiktion des Milizparlaments verhindert die Entwicklung professioneller Arbeitsbedingungen
- Fehlende Chancengleichheit: „entweder als Selbstständigerwerbender oder einen enorm toleranten Arbeitgeber (...). **Einkommenslose Arbeit setzt Einkommen ohne Arbeit voraus**“
- Verhinderung einer befriedigenden Lösung von Konflikten zwischen öffentlichem und Privatinteresse
- „Halbberufspolitiker sind unter dem Aspekt der Demokratie fragwürdig, weil es die Repräsentation verzerrt, zwischen den Parlamentariern grosse Ungleichheiten schafft

CH im Vergleich mit 20 OECD-Ländern:

- am zweitschwächsten professionalisiertes Parlament
- Parlamentarier verdienen am zweitwenigsten,
- brauchen trotzdem relativ viel Zeit für ihr Mandat
- sind älter bei Erstwahl
- bringen mehr politische Erfahrung mit und haben höheres Bildungsniveau
- bleiben kürzere Zeit im Amt
- jedoch: die eidgenössischen Räte sind das kostengünstigste aller Parlamente

B: Die Organisation des Parlaments

1. Allgemeines

- Ablauf: Vorlage des Bundesrates vor das Parlament
 - o Erstrat bestimmen
 - o Vorberatung Kommission Erstrat
 - o Fraktionen
 - o Eintreten und Detailberatung Plenum Erstrat
 - o Vorberatung Kommission Zweirat
 - o Eintreten und Detailberatung Zweirat
 - o Evtl.: Differenzbereinigungsverfahren oder Einigungskommission
 - o Schlussabstimmung
- Ratsverhandlungen: werden geführt von Präsident(in), gewählt für 1 Jahr
- Je ein Ratsbüro: Festlegung der Traktanden, Bestimmung der Kommissionen
- Beide Ratsbüros zusammen bilden Koordinationskonferenz: Dringlichkeit der Geschäfte, Legislaturplanung, Beziehungen des Parlaments zu Dritten, Beaufsichtigung der Parlamentsdienste
- Parlamentsdienste: unter der Leitung der Generalsekretär(in) der Bundesversammlung Planun und Oranisation der Sessionen und Kommissionssitzungen, Sekretariat, Protokoll, Unterstützung der Ratsmitglieder in Sach- und Verfahrensfragen

2. Kommissionen

- Vorbereitung aller Ratsgeschäfte (ohne: Motionen, Postulate, Interpellationen, einfache Anfragen)
- Seit Parlamentsreform 92: ständige Kommissionen in NR und SR
 - o Rechtsfragen (KR)
 - o Verkehr und Fernmeldewesen (KVF)
 - o Wirtschaft und Abgaben (WAK)
 - o Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK)
 - o Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK)
 - o Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK)
 - o Öffentliche Bauten (KöB)
 - o Staatspolitische K. (SPK)
 - o Sicherheitspolitische K. (SiK)
 - o Begnadigungskommission (BeK)
 - o Aussenpolitische K. (APK)
 - o Redaktionskommission
 - o Geschäftsprüfungskommission (GPK)

- Finanzkommission (FK)
- „Problemlösungsinstanzen“ (wichtiger seit der Straffung des Plenumsbetriebs: u.a. Beschränkung der Redezeit)
- Ergebnisse müssen in den Fraktionen abgesichert sein um Erfolg im Plenum zu haben
- Seit der Reform: ständige Befassung mit Themen (anstelle von Ad-hoc-Kommissionen) erlaubt Spezialisierung eine gewisse Immunität gegenüber Direktinteressen (im Gegensatz zu vorparlamentarischen Verfahren)

C: Die Funktionen des Parlaments

1. Bundesversammlung als Wahlbehörde

Die Vereinigte Bundesversammlung wählt:

- Bundesrat
- Bundespräsident(in)
- Vizepräsident(in)
- Richter des Bundesgerichts
- (in Kriegszeiten) General

(*Gerichtswesen: Lausanner Gericht (60 Richter), Versicherungsgericht Luzern (22), Bundesstrafgericht Bellinzona (11); Vorbereitung in parlamentarischem Richterwahl-Gremium; keine Wahl auf Lebensdauer*)

2. Gesetzgebung

- wichtigste und anspruchsvollste Aufgabe des Parlaments, Priorität Verfassungs- und Gesetzesvorlagen, wenig Gestaltungsraum bei Aussenpolitik
- Entwürfe selten vom Parlament (sondern in der Verwaltung, Weitergestaltung in Experten- und Vernehmlassungsverfahren)
- Mitwirkung der Gestaltung konzeptioneller Politik und der politischen Planung
- Über 40% der Verfassungs- und Gesetzgebungsvorlagen gehen auf Anregungen des Parlaments zurück
- Parlament trifft die endgültige Entscheidung
- Anteil veränderter Vorlagen brauchbarer Indikator für den Einfluss des Parlaments auf die Gesetzgebung

3. Budget, Rechnung, Kontrolle, Oberaufsicht

- ebenfalls wichtige Aufgaben des Parlaments:
 - Beschlüsse über das Budget
 - Einzelne Finanzentscheide
 - Abnahme der Staatsrechnung
 - Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung
 - Rechtspflege
- Jedoch aufgrund unterschiedlicher Grösse, Ressourcen, Spezialisierungsverhältnisse zwischen kontrollierter und kontrollierender Instanz beschränkter Einfluss
- Organisatorische Vorkehrungen:
 - Je eine GPK sowie gemeinsame Geschäftsprüfungsdelegation mit parlamentarischer Verwaltungskontrollstelle (u.a. auch Evaluationen)
 - Je eine FK und Finanzdelegation
- Fachstelle für die Oberaufsicht: Eidgenössische Finanzkontrolle (selbständiges Verwaltungsorgan)
- Bei „*Vorkommnissen grosser Tragweite*“: PUK (parlamentarische Untersuchungskommission); Kopp-PUK (1989: „Fichenaiffaire“) oder EMD-PUK (1991: Geheimorganisation P-26); Verwaltungsvorgänge dank weitgehenden Befugnissen mit quasi-gerichtlicher Gründlichkeit ausleuchten

4. Parlament als öffentliches Forum

- Repräsentationstheorien: Konzept der Vertretung als Legitimationsbasis des Parlaments

- Theorien über parlamentarische Öffentlichkeit und Art der Konfliktlösung: in der Öffentlichkeit ist nur begründbar, was auch vernünftig ist (Kant); Rechtfertigungsprozess, Rede und Gegenrede, Argument und Gegenargument; diskursive Ethik
- Mehrheitsposition muss gegenüber Minderheitsstandpunkt legitimiert werden
- *Parlament als öffentliches Forum, welches Ereignisse aus dem gesellschaftlichen Alltag herausgreift, politisch thematisiert und definiert, kommentiert und bewertet* (öffentliche Meinung)
- Instrumente zur Wahrnehmung der Forums- und Initiativfunktion:
 - o **Einfache Anfrage:** öffentliche Information über Vorgänge in Regierung und Verwaltung
 - o **Interpellation:** Stellungnahme
 - o **Postulat:** Überprüfung und allfällige Änderungsvorschläge zu Praxis
 - o **Motion:** Änderung einer bestehenden oder neuen Gesetzgebung
 - o **Parlamentarische Initiative:** allgemeiner Antrag oder Gesetzesvorschlag, über den das Parlament nach Beratung in einer eigenen Kommission direkt entscheidet

D: Der politische Entscheidungsprozess

1. Die Rolle der Fraktionen

- wichtigste Gruppierungen des Parlaments, über Fraktionen laufen die wichtigsten Kontakte zu BR und Verwaltung sowie zur Partei
- Fraktionssekretariate mit entsprechender Infrastruktur unterstützen die Mitglieder und die Fraktionsführung
- In den Fraktionen werden schliesslich alle Positionen der Partei zu den Bundesratsvorlagen abgesprochen, die Rollen für die Voten im Plenum verteilt, parlamentarische Vorstösse der Partei vorbereitet und im Namen der Fraktion eingereicht sowie Vertreter der Kommissionen bestimmt
- Um so mehr Einfluss, mehr Geschlossenheit nach aussen

2. Interessengruppen und Interessenbindungen

- im sozio-demographischen Sinn ist das Parlament kein getreues Abbild der Wählerschaft; übervertreten sind: *Akademiker, Männer, Selbständigerwerbende, Kader, Landwirte und Politikerberufe*
- wichtig um gewählt zu werden sind gesellschaftliche Bekanntheit und soziale Kontakte, persönliches Profil und eine zusätzliche Klientel
- Parlamentarier nutzen ihre Position, um „ihren“ bevorzugten Gruppen Vorteile zu verschaffen („harter Kern“: stimmt immer für IG; „Wechselwähler“: im Konfliktfall mal so, mal so)
- **„doppelte Loyalität“ gegenüber Parteien und Interessengruppen**
- im Selbstverständnis der Politikerinnen sind Parteien einen wichtigen, aber keineswegs den einzigen Orientierungswert ihres Handelns dar

3. Erfolg von Parteifraktionen und –koalitionen

- Macht, Einfluss oder Durchsetzungsfähigkeit einer Fraktion sind abhängig von Anzahl ihrer Sitze und der Fähigkeit Koalitionen zu bilden
- Die Art und Grösse der Koalition ist von entscheidender Bedeutung für den Erfolg
- *Passive Koalitionen* (spontan und ohne vorherige Absprache) und *aktive Koalitionen* (Minderheitsanträge aus vorberatenden Kommissionen)
- Gesamtbild: CVP, FDP und LPS (Liberale) setzen sich am stärksten durch (90% aller Vorlagen wurden insgesamt nach ihren wesentlichen Forderungen verabschiedet), SVP, LdU/EVP setzen sich schon weniger durch, SPS, GPS und FPS konnte hingegen nur in der Hälfte aller Vorlagen ihre Vorstellungen einbringen [1995-97]

4. Parlamentarier zwischen Eigennutz und Altruismus

- Ethik als Unterordnung der privaten Interessen unter das allgemeine Wohl (*Aristoteles*); Eintracht, Weisheit, Mässigung („gute Regierung“) vs. Geiz, Eitelkeit, Hochmut, Verrat, Zwietracht (Tyrannie)

- **Demokratiethorie:** „Gute Politik“ wird durch Institutionen, also Strukturen und Prozesse garantiert, die den Regierten Einfluss auf die Geschäfte und Entscheidungen der Regierenden ermöglicht
- **Rational-choice-Ansatz:** durch Befolgung seiner individuellen Interessen wird der Politiker den Wünschen seiner Wählerschaft besonders gerecht (problematisch: Annahme ausschliesslich eigennützigem Verhalten)
- Gemäss Studie von *Kummer und Senti* findet sich solidarisches oder nicht-eigennütziges Verhalten im Parlament als relativ konstantes und entscheidungsrelevantes Fraktionsverhalten in einzelnen Politikbereichen (Frauengleichstellung, Umweltschutz)

5. Der Entscheidungsbeitrag des Parlaments im politischen Gesamtprozess

- Parlament sieht sich konkurriert von Bundesrat, Verwaltung, Interessengruppen und Kantonen
- Seit der Gründung des Bundesstaates dauerhafte Veränderung des institutionellen Umfeldes: sie bindet die parlamentarischen Möglichkeiten, Freiräume und konkretes politisches Handeln in engere Grenzen
- In jüngerer Zeit: erstarkter Reformwille des Parlaments (obwohl die Parlamentsreform 1990 an Geldfrage und Milizsystem im Volk scheiterte wurden Anliegen des Parlaments umgesetzt: intensivere Mitwirkung in der Aussenpolitik, verbessertes Zusammenwirken der beiden Räte, stärkere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit, Reform im Kommissionssystem)
- Zunehmende politische Schwierigkeiten: zunehmendes Konfliktpotenzial in der Gesellschaft fordert von den Regierungsfractionen grössere Fähigkeit, Gemeinsamkeiten in der Politik zu finden und umzusetzen
- Demokratiethoretisch ist Selbststärkung des Parlaments zu begrüssen: Parlament ist das einzige Organ, das von Wählerschaft direkt bestimmt wird, „eine Person – eine Stimme“, Verhandlungen im Plenum sind öffentlich (d.h. Forderungen und Lösungen müssen nicht nur erfolgreich, sondern auch vertretbar, haltbar und vernünftig sein)

VL 4 + VL 5

Kapitel 10 – Direkte Demokratie

A: Entwicklung und Grundzüge der halbdirekten Demokratie

1. Geschichte der Volksrechte

- Errungenschaft des 19. Jahrhunderts, Einflüsse politischer Ideen französischer Theoretiker aus der Revolutionszeit
- Seit 1831: demokratische Bewegung in den liberalen Kantonen, „Volkssouveränität“
- Verfassung 1848: obligatorisches Verfassungsreferendum
- Totalrevision: 1874: Gesetzesreferendum
- 1891: Volksinitiative auf Partialrevision der Verfassung
- trotzdem blieb bei allem Pathos von „Volkssouveränität“ und „Volksgesetzgebung“ der grösste Teil der Entscheidungen bei Parlament und Regierung

2. Grundkonzept „halbdirekte Demokratie“

- direkte Demokratie: Volksrechte und deren Gebrauch oder einzelne Volksentscheide
- halbdirekte Demokratie: Gesamtheit des Entscheidungssystems, in welchem Volk, Parlament und Regierung zusammenarbeiten, „Entscheidungssystem“
- Volk: höchste Wichtigkeit (Verfassung); Parlament, Volk: hohe Wichtigkeit (Gesetze); Parlament, Regierung: geringe Wichtigkeit (Einfacher Parlamentsbeschluss, Verordnung)

2.1: Halbdirekte Demokratie als Selektionssystem:

- Verfassung teilt Letztentscheidungen von Volk, Parlament und Regierung den unterschiedlichen Rechtsstufen Verfassung, Gesetz, Verordnung zu

2.2: Volk als Kontrollinstanz für wichtigste und wichtige Fragen:

- Glauben an die Volkssouveränität
- Grundformel: Alle wichtigsten Entscheide dem Volk, wichtige Entscheide in der Regel dem Parlament, übrige Entscheide der Regierung
- Bundesgesetze, welche dem Referendumsvorbehalt unterstanden, dürfen nach BV nicht vom Bundesgericht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden

2.3: Schutz der Volksrechte durch Recht und Verfassung:

- Prinzipien der Hierarchie: eine Norm unterer Stufe, darf derjenigen auf oberer Stufe nicht widersprechen
- „Vorbehalt“ der Kompetenzen des Volkes wird eher strenger gehandhabt als früher (Widerlegung der Technokratie-These)

3. Das Volk als institutionelle Opposition

- Referendum: von den fortschrittlichen Demokraten eingesetzt, von den Konservativen benutzt, „Oppositionsinstrument“, 50% Erfolgschance
- Idee der „Volksgesetzgebung“ erfüllte sich nicht; Volksinitiativen kommen selten zu Erfolg; dienen eher der Mobilisierung neuer Tendenzen und Artikulierung von Forderungen von Oppositionsgruppen, die im Kompromiss der Konkordanz zu kurz kommen

4. Direkte Demokratie als Konkordanzzwang

- zur Verhinderung, dass oppositionelle Kräfte die Entscheidungen des Parlaments durch ein Referendum zu Fall bringen, werden alle referendumsfähigen Gruppen am vorparlamentarischen Verfahren beteiligt und in eine Kompromisslösung eingebunden

5. Modifikationen und Erweiterungen des Grundkonzepts halbdirekte Demokratie: Kantone und Gemeinden

- auf der Ebene der Kantone ist das Konzept der halbdirekten Demokratie am weitesten Entwickelt
- zusätzliche Instrumente: Gesetzesinitiative, Finanz- und Verwaltungsreferendum, etc.

6. Ausgestaltung und Begrenzung beim Bund

- Referendum für völkerrechtliche Verträge (1921) und Beitritt zu internationalen Organisationen (1977), Staatsvertragsreferendum und allgemeine Volksinitiative (2003)
- Verfassungs- und Gesetzesänderungen von der Stimmbürgerschaft zuweilen als unwichtig empfunden, dafür Einzelentscheide von Parlament, Regierung oder Verwaltung für einzelne Bevölkerungsschichten manchmal von vitaler Bedeutung

B: Spielregeln direkter Demokratie beim Bund

1. Das obligatorische Verfassungsreferendum

- Art. 140 BV: Verfassungsreferendum (1848), Staatsvertragsreferendum (Beitritt zu supranationalen Organisationen 1921 oder Organisationen kollektiver Sicherheit 1977)
- Volks- und Ständemehr
- 1/4 aller Verfassungsvorlagen werden von Volk und Ständen abgelehnt

2. Das fakultative Gesetzesreferendum

- Gesetzesreferendum (1874): alle Gesetze und referendumpflichtige Bundesbeschlüsse
- 50'000 Unterschriften oder acht Kantone innert 90 Tagen; Einfaches Volksmehr
- nur gegen rund 7% der referendumpflichtigen Vorlagen wird das Referendum ergriffen; wenn Volksabstimmung jedoch 50% Chance
- „fallweise Opposition“, nicht systematisch; eher bei Verletzung partieller Interessen (manchmal auch „unheilige Allianzen“)

3. Das resolute (aufhebende) Referendum

- „dringliche“ Bundesbeschlüsse, wenn Umstände dies erforderten (Weltwirtschaftskrise 1930, wirtschafts- und umweltpolitische Probleme in den frühen 70er Jahre)
- seit Revisionen (1939 und 1949) absolute Mehrheit in beiden Kammern erforderlich, Beschluss verfällt nach einem Jahr, falls Referendum ergriffen wird und erfolgreich ist (wenn keine Verfassungsgrundlage, dann obligatorisches Referendum)
- „ausserordentliche Vollmachten“: von Bundesversammlung dem Bundesrat übertragen (Kriegszeiten), Beschlüsse unterstehen einer beschränkten Kontrolle des Parlaments, nicht jedoch des Referendums

4. Die Volksinitiative

- Aufhebung, Änderung oder Ergänzung einer Verfassungsbestimmung (Partialrevision, allgemeine Anregung oder konkreter Vorschlag) oder Änderung der ganzen Verfassung (Totalrevision)
- 100'000 Unterschriften in 18 Monaten
- Gegenvorschlag von Parlament und Bundesrat: seit 1987 „Doppeltes Ja“ erlaubt (wenn Initiative und Gegenvorschlag angenommen werden, entscheiden die Stände- und Volksstimmen der „Stichfrage“, wenn hingegen eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständestimmen erhält, tritt keine Vorlage in Kraft)
- Problematische Behandlungsfristen: vor 1997 vier Jahre für Behandlung einer Initiative, fünf Jahre bei Ausarbeitung eines Gegenvorschlags, Bundesrat konnte Abstimmung nach Belieben ansetzen; heute: Initiative innerhalb eines Jahres muss Bundesrat dem Parlament einen Antrag vorlegen, parlamentarische Behandlung muss innerhalb 30 Monaten abgeschlossen sein, innerhalb neun Monaten Volksabstimmung
- bei Mängeln könnte das Parlament die Initiative ungültig erklären; kommt eher nicht vor, da die Forderung einer Gruppe wichtig sei und Test durch Volksabstimmung der Ungültigkeitserklärung vorgezogen wird
- Volksinitiative wird häufiger von kleineren Aussenseitergruppen und sozialen Bewegungen als von den grossen Parteien oder Verbänden benutzt

C: Funktionen und Entscheidungswirkungen des Referendums

1. Wahrscheinlichkeit des fakultativen Referendums

- Verhinderung einer Parlamentsvorlage, die von einer Gruppe als nachteilig betrachtet wird
- Kein Referendum bei Pareto-Optimum
- Gründe, wieso Pareto-Optimum nicht erreicht oder gesucht wird: Mehrheits- und nicht Einstimmigkeit; rationale Akteure suchen die minimale Gewinn-Koalition, um Nutzen am Entscheidungsergebnis zu steigern und mit möglichst wenigen anderen Akteuren teilen zu müssen
- Konkordanzpolitik ist geprägt von einer steten Risikoabwägung zwischen einer Mehrheitskoalition und einer minderheitlichen, potentiellen Opposition

Logik des Referendums – und der fallweisen Opposition

- Risikoentscheidungen zw. Wahrscheinlichkeit des erfolgreichen Referendums und dem mit grösserer Distanz zum Status quo zunehmenden Nutzen der Entscheidung
- Indirekte Wirkung des R.: Annäherung aller Entscheidungen an den Status quo
- Direkte Wirkung: Erfolg in Abstimmung > Status quo
- Bei vollständiger Information keine Referenden: Koalition wüsste bis zu welchem Punkt sie der Opposition entgegenkommen müsste
- Grösste Ungewissheit sind die Präferenzen der Stimmbürgerschaft
- Referenden treten ein, wenn: Reformdrohung unterschätzt wird; die eigenen Kräfte überschätzt werden; ein Aussenseiter das Referendum ergreift

2. Innovationshemmende Entscheidungswirkungen des Referendums

- Referendum als Instrument der rechtskonservativen Opposition
- Linkes Lager verfügt über einen geringeren Anhang in der Stimmbürgerschaft

- Das Referendum begünstigt weder direkt die politische Rechte noch benachteiligt es die Linke; es bevorzugt die Verteidiger eines Status quo gegenüber Veränderungs- und Reformtendenzen (es ist leichter eine Abstimmung zu verlieren als zu gewinnen)
- Fundamentaler Unterschied zwischen Parlamentsentscheidungen und Volksabstimmungen: im Verhandlung im Parlament, Mobilisierung von Tendenzen (Aktivierung latent vorhandener Konfliktlinien)
- Wenn jedoch eine Initiative aus unterschiedlichen Gründen unterstützt wird, erhöht sich die Chance, dass sie angenommen wird (Moorinitiative: Pazifisten und Naturschützer), diese Konstellation ist jedoch eher selten

3. Integrationswirkungen der Referendumsdemokratie

- Integrationswirkung geht auch von den einzelnen Entscheidungen aus
- Alle Akteure machen die Erfahrung der Minderheitsrolle
- Integrationswirkung solange Rollenwechsel stattfinden, obwohl Minder- und Mehrheitsrollen ungleich verteilt

4. Einfluss des Verfassungsreferendums auf die Staatsentwicklung

- Aufgaben- und Staatsentwicklung bedürfen Verfassungsänderungen, d.h. sind stark an das obligatorische Referendum gebunden
- Staatsentwicklung ist daher in hohem Masse Verfassungspolitik unter Mitwirkung des Volkes
- Merkmale der schweizerischen Staatsentwicklung:
 - o historisch späte und bescheidene Entwicklung vieler Bundesaufgaben in den Bereichen Wirtschafts- und Sozialpolitik (Wirtschaftsinterventionismus seit 1947, AHV 1947 (Versprechen 1925), Mutterschaft 2004 (1946), ALV 1976)
 - o im internationalen Vergleich tiefe Staatsquote und ein kleiner Zentralstaat (40%, davon 1/3 für den Bund, alle Steuern referendumpflichtig, Hauptquellen nur provisorisch)
 - o im internationalen Vergleich bescheidene Bundesverwaltung (20% aller Beschäftigten, davon 1/3 beim Bund, Vorlagen betreffend staatlichem Eigenbedarf stossen auf besondere Skepsis beim Stimmbürger)
 - o Nicht-Engagement in der Aussenpolitik (Neutralitätspolitik, ausenwirtschaftliche Integration stösst auf Verständnis, ausenpolitische Öffnung und ausenpolitisches Engagement hingegen nicht)

D: Funktionen und Entscheidungswirkungen der Volksinitiative

1. Volksinitiative als Instrument politischer Innovation

- Volksinitiative als Gaspedal (Referendum als Bremse)
- In der Regel auf Neuerungen angelegt, die die Konkordanz nicht will

2. Unterschiedliche Funktionen

2.1: direkte Durchsetzung einer Forderung gegen die Behörden

- Volksinitiative als Ventil
- Protest, Unzufriedenheit und politische Empörung können als politischer Dampf abgelassen werden und entscheidungswirksam in das System eingebracht werden
- Moorschutz 1987, Kernkraftwerk-Moratorium 1990, Alpenschutzinitiative 1994

2.2: indirekter Erfolg mit den Behörden:

- Initiative als Schwungrad und Verhandlungspfand
- Druck kann dazu führen, dass Regierung und Parlament zu einem Gegenvorschlag veranlasst werden, welcher einen Teil des Initiativbegehrens einbringt
- Teilbegehren werden in der späteren Gesetzgebung berücksichtigt (1/3 der Volksinitiativen hinterlässt Spuren in der späteren Gesetzgebung)
- Gleichstellung Mann und Frau 1981 als Volksinitiative, 1995 Gleichstellungsgesetz

2.3: Mobilisierung neuer politischer Tendenzen und Themen:

- Initiative als Katalysator
- Erweiterung der Agenda der Politik
- Auch wenn für direkte Umsetzung noch zu früh, kann der Druck neuen Prioritäten oder Präferenzen den Weg ebnen
- Überfremdungsinitiative 1970, Waffenausfuhrverbot 1972, Schweiz ohne Armee 1989

2.4: Interne Mobilisierung und Selbstinszenierung:

- Initiative als Wahlhelfer
- Genutzt von grossen (SP) und kleinen (SD und Grüne) Parteien
- Volksinitiativen zur Reduktion des Ausländeranteils (1970, 74, 77, 88, 2000)

3. Entscheidungslogik der Volksinitiative

Entscheidungsilemma: maximale Innovation gegen maximale Erfolgchance

- geringerer Innovationsgrad als Preis des direkten oder des Verhandlungserfolgs: soweit „realistisch“, dass Behörden nicht ausschliessen, dass Initiative erfolgreich sein könnte > Rückzug des Begehrens, wenn Behörden den Initianten ein Stück weit entgegen kommen
- hoher Innovationsgrad bei Mobilisierung neuer Tendenzen und Themen: Beispiel GsoA-Initiative, keine Chance, jedoch Sinn, Ethik und Nutzen des Militärs wurde zum Thema und öffentlicher Diskussion (Veränderung des Bewusstseins)
- unterschiedlicher Innovationsgrad bei Volksinitiative als Wahlhelfer: Initiativen können grössere Stimmenanteile erreichen als ihre Bewegungen:
 - o Verteilung auf bloss zwei Lager
 - o Wählerschaft kann bei Einzelthemen radikaler eingestellt sein
 - o Volksinitiativen könne von allgemeiner Unzufriedenheit und Protestpotenzial profitieren

4. Längerfristige Systemwirkungen der politischen Innovation und Integration

- punktuelle Innovationswirkung
- steigende Zahl der Volksinitiativen kann Ausdruck einer lebhaften Demokratie sein

E: Der Gebrauch des Referendums und der Volksinitiative in den Kantonen

- unterschiedliche hohe Quoren für Ergreifung von Referendum und Initiative
- unterschiedliche Intensität hängt jedoch vor allem von gesellschaftlichen, institutionellen oder politischen Faktoren ab
 - o mittlere Bedeutung: sozio-strukturelle Merkmale (je stärker der Anteil des Dienstleistungssektor, die Urbanisierung und Bevölkerungsgrösse, desto häufiger werden R. und I. benutzt)
 - o grösster Einfluss: politische Faktoren (Anzahl Regierungsparteien, effektive Parteien, Polarisierung, Stärke der Grünen und grün-alternativen Parteien, Volantilität von Wahlen)
- Direkte Demokratie ist dort besonders lebendig, wo die Einbindung der politischen Opposition weniger gelingt
- Gemeindeordnungen in der Romandie und im Tessin orientieren sich stärker an einem Grundmodell „repräsentativer“ Demokratie

E: Die Volksabstimmung

1. Von der Lancierung bis zur Vorlage vor das Volk

- Unterschriftensammlung: 2 bis 6 CHF pro Unterschrift (200 bis 600'000 CHF)
- Referendum: Bundeskanzlei prüft Gültigkeit der Unterschriften, Bundesrat bestimmt, wann Referendum zur Abstimmung kommt
- Initiativen: Bundesrat prüft Rechtmässigkeit und erstellt Botschaft zur Empfehlung an das Parlament, dort finden Beratungen und eine allfällige Ausarbeitung eines Gegenvorschlags statt, Bundesrat bestimmt, wann Referendum zur Abstimmung kommt

2. Meinungsbildung im Abstimmungskampf

Hauptakteure:

- Stimmbürgerschaft: bei *prädisponierten Vorlagen (Primärerfahrungen)* haben Behörden, Parteien, Medien, wie auch die Propaganda weniger Chancen der Beeinflussung; bei *nicht-prädisponierten (bürgerfernen oder abstrakten) Vorlagen* jedoch schon
- Bundesrat: „Erläuterungen zur Volksabstimmung“ (*Infobroschüre*), Engagement des BR jüngere Entwicklung, jedoch nicht so ausgeprägt wie in anderen Ländern (Interviews, Ansprachen, Fernsehwerbung)
- Parteien und Politiker: Gelegenheit, sich mit ihren Ideen und Programmen an einer konkreten Sachfrage zu profilieren; grundlegende politische Lager-Interessen kommen stärker zum Ausdruck (Konfliktlinien: Stadt-Land, Links-Rechts, religiös-gebunden oder laizistisch, Isolationismus-Öffnung, Ökonomie-Ökologie, Röschtigraben)
- Verbände und weitere gesellschaftliche Organisationen: Stellungnahme in erster Linie für Mitglieder, Verbandparole, mehr Geld als Parteien
- Medien: machen Vorlagen dem breiten Publikum verständlich, lassen Befürworter und Gegner zu Wort kommen und kommentieren selbst; Parteiblätter aufgrund Konzentration und Kommerzialisierung verschwunden; NZZ (liberal-konservativ), Tagesanzeiger (linksliberal), Blick (keine Linie, jedoch nicht konservativer Grundhaltung)
- Propaganda und politisches Marketing: *kurzfristige Propaganda* (Information, die ausschliesslich zum Ziel hat, mit ihrer Wirkung Mehrheiten zu bilden für jene, die sie bezahlen), vereinfachte Aussage, die positive oder negative Gefühle zur Abstimmung evoziert und damit auf emotionale und intuitive Wirkung zielt (Plakat, Inserat, Pamphlet, starke Bilder, Polemik); langfristige Informationsstrategien (PR), Images (Bsp: Bankenskandal von Chiasso 1978)

3. Wählerinnen und Wähler zwischen Wissen, Vertrauen und Propaganda

- Strong democracy (Lernprozesse in der öffentlichen Diskussion) vs. Skeptiker (nur begrenzte Fähigkeit, komplexe Probleme zu verstehen)
- Wissen ersetzt durch Vertrauen > Propaganda
- Schlagwörter und Propaganda wichtiger als Argumente > Diskussionsprozess verliert an Glanz
- Probleme: Verdeckung der Herkunft der Gelder und keine Verantwortung; ungleiche Spiesse (Demokratie wird zu einer Frage des Geldes...)

4. Determinanten des Abstimmungserfolgs

- Propaganda: Ergebnisse kein strenger Beweis für Käuflichkeit von Abstimmungen, jedoch noch weniger für das Gegenteil
- Abstimmungsparolen der Parteien und Verbände: Wirtschaftslage als wichtigster Faktor (bei sinkendem Realeinkommen – Inflation – nimmt der Nein-Stimmen-Anteil bei allen Abstimmungen zu), Verbandsparolen von Verbänden sind meist wichtiger als die der Parteien (jedoch Studie anfechtbar, weil sehr einseitig)
- Partei- und Verbands-Koalitionen: Parteiparolen für Politiker und Medienleute wichtig; Koalitionen und ihre Kohärenz gelten als wichtige Hinweise für die Volksmeinung; Koalitionen wichtig, da Einfluss grösser als derjenige einer einzelnen Partei; grosse Koalitionen verletzbar durch abweichende kantonale Parolen; Kleinkoalitionen vermögen zuweilen überdurchschnittlichen Einfluss auszuüben

5. Der Entscheid und seine Folgen

- Fernsehrunde der Parteipräsidenten (Elefantenrunde)
- Für BR problematisch: Entscheid sakrosankt; Kritik am Volk kommt schlecht an; „BR respektiert den Entscheid“
- Kräfteverhältnisse im vorparlamentarischen und parlamentarischen Verfahren durch Annahme einer oppositionellen Initiative oder Referendum nicht verändert

G: Partizipation und Abstimmungsverhalten der Bürgerschaft

1. die Entscheidende Mehrheit

- ca. 12-22% der Wohnbevölkerung

- der Wert und die Rechtfertigung der Demokratie liegen nicht in der genauen Wiedergabe demoskopischer Meinung, sondern in der Legitimation des Verfahrens

2. Regelmässige, gelegentliche Urnegänger und Abstinente

- Partizipation ist stark vorlagenabhängig
- Zw. 27% und 79% (1970 bis 2003)
- 26% regelmässige, 18% Abstinente, 56% unregelmässige

3. Profil des Stimmvolks

- Beteiligungsdefizite der untersten Bildungsschichten und Berufsgruppen
- Frauen 52%, Männer 62%
- Politisch Integrierte 65%, ohne Parteibindung 48%

4. Problem der Partizipation aus demokratietheoretischer Sicht

- Stimmrecht wird weniger als staatsbürgerliche Pflicht denn als politisches Recht betrachtet, das auch die Freiheit beinhaltet, es nicht zu gebrauchen
- 40% durchschnittliche Stimmbeteiligung hoch oder tief? Vor dem Hintergrund blosser Nutzenüberlegungen müssten alle zu Hause bleiben...
- Output: 1/3 Output-Verzerrungen (d.h. Ja- und Nein-Stimmenanteil wären anders gewesen, wenn sich mehr Personen beteiligt hätten, Links-Positionen häufiger von einer eher geringen Stimmbeteiligung); Ursachen: Partizipation gering, Informationsniveau bescheiden, zu komplexe Vorlage, als unwichtig wahrgenommen
- Input: je anspruchsvoller das Verfahren und die Art der Partizipation, um so weniger beteiligen sich die unteren sozialen Schichten; je geringer die Partizipation der Berechtigten, um so grösser die Unterschiede der Beteiligung zwischen unteren und oberen sozialen Schichten
- Problem: Mittel- und Oberschichtakzent, Legitimationsproblem direkter Demokratie wegen ihres Anspruchs auf Komplexität, die zur schwächeren Beteiligung unterer Schichten führt
- Lösungsvorschläge: *Einfachheit direkter Demokratie*, *Stärkung des Einflusses von Wahlen* (Funktion der Wahl des Bundesrats vom Parlament wahrnehmen, statt Bestätigung der Zaubersformel), Diskussion der *Stimmpflicht* (Kann eine Gesellschaft überleben, wenn nur individuelle Rechte wahrgenommen werden, jedoch keine Pflichten? Wahl- und Stimmdemokratie ist ein Kollektivgut), *E-voting* (Probleme: Kosten, Interesse als Teilnahmemotiv kann nicht ersetzt werden, digital divide)

H: Abstimmungsverhalten (Theorien)

1. „homo sociogenicus“ (Sozial-struktureller Ansatz)

- gesellschaftliche Milieus, Organisationen
- konstant-gebundenes politisches Verhalten

2. „homo psychogenicus“ und „homo politicus“ (sozial-psychologischer Ansatz)

- Einstellungen und Haltungen, Parteiidentifikation, soziale Werte
- Gesellschaftlicher Wertewandel (materialistisch, post-materialistisch)
- Gesellschaftlicher Kontext und individuelle Entwicklung von Einstellungen (Ausbildung im frühen Erwachsenenalter)
- Einmal ausgebildete Parteiidentifikation bleibt relativ konstant oder verstärkt sich sogar

3. „homo oeconomicus“

- rational-nutzenorientiert
- Überlegung, ob ein Ja oder Nein den grösseren Nutzen bringt (Nutzen nicht nur Geld, sondern auch nicht geldwerte Güter wie Prestige, Ansehen, individuelles Wohlbefinden)
- Sozial-ungebunden

I: Reform der Volksrechte

- Für weniger Volksrechte sprechen: das Problem der Stärkung der Sonderinteressen und die geringe Innovationsfähigkeit der Konkordanz, Vetomacht der kleinen, aussenpolitisch verschlossenen Kantone kann nur durch überstarke Volksmehrheit gebrochen werden
- Für mehr Volksrechte: Präferenzen sollten direkter und besser zum Ausdruck gebracht werden (Politik folgt eher den Befürwortern der Volksrechte und damit einer Grundströmung im Volk)
- 1997 wird das Paket eines Kompromisses zwischen Ausweitung und Einschränkung vom Parlament aus der Totalrevision der Verfassung ausgeklammert (Finanz- und Verwaltungsreferendum, Gesetzesinitiative in Form allgemeiner Anregung, Parlament soll dem Volk in Referenden Alternativvorschläge machen können, Ausweitung des Staatsvertragsreferendums, Überprüfung von Initiativen auf ihre völkerrechtliche Gültigkeit durch das Bundesgericht, Erhöhung der Unterschriftenzahl bei Initiative und Referendum auf 150'000 bzw 100'000)
- **2002** wird allgemeine Volksinitiative und Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums verabschiedet (Volksinitiative wenig attraktiv, Staatsvertragsreferendum gefährlich, da Risiko des Abbruchs des Dialogs oder der Verhandlungen mit internationalen Partner besteht)

VL 6 + VL 7

Kapitel 9 – Die Regierung

A: Die Stellung des Bundesrats im schweizerischen System

Parlamentarisches System (GB, D):

- Parlamentsmehrheit bestimmt die Regierung, bei Verlust der Mehrheit: Neubildung der Regierung oder Neuwahlen
- Unabhängiges Staatsoberhaupt
- Hohe Machtkonzentration

Präsidentielles System (USA):

- Regierungschef ist gleichzeitig Staatsoberhaupt, durch das Volk gewählt, vom Parlament nicht abwählbar > selbstständig in Ernennung des Kabinetts und in seinen Entscheidungen
- Machthemmung und gegenseitige Unabhängigkeit

CH:

- Wahl der Regierung durch das Parlament, jedoch keine Abwahl (gegenseitige Unabhängigkeit)
- Bundespräsident (Regierungsvorsitz und Staatsoberhaupt), jedoch jährlich vom Parlament gewählt

B: Wahl und Parteipolitische Zusammensetzung

Wahl:

- Gesamterneuerungen des Bundesrats alle vier Jahre in der Dezembersession nach jeder Parlamentswahl, Teilerneuerungen bei zwischenzeitlichen Rücktritten jeweils in der nächsten Session nach Bekanntgabe einer Demission
- Absolutes Mehr der abgegebenen Stimmen
- Im 2. Wahlgang (freier Wahlgang) können noch neue Kandidaten aufgestellt werden, danach fällt bei jedem Wahlgang der schwächste Kandidat aus dem Rennen

Parteipolitische Zusammensetzung:

- 1848 – 1890: 7 FDP
- 1891: + 1 CVP
- 1919: + 1 CVP
- 1929: + 1 SVP
- 1943: + 1 SP
- 1959: + 1 SP
- 2004: + SVP (- 1 CVP)

Neben der ausserordentlichen politischen Stabilität im internationalen Vergleich auch eine hohe persönliche Kontinuität des Regierungsgremiums: seit 1848 keine personelle Gesamterneuerung des Bundesrats, Nichtwahl eines kandidierenden Bisherigen lediglich drei Mal und nur vier Demissionen seit Einführung der Zauberformel (Chaudet (Mirageaffaire), Bonvin (Furkatunnel), Aubert (Druck der Partei), Kopp (Geschäfte ihres Mannes)); nicht durch Verfassung vorgegeben, stärken die institutionell unabhängige Stellung des Bundesrates

Wahlkriterien:

- proportionale Vertretung der Regierungsparteien

- pro Kanton nur ein Mitglied
- geographische und sprachlichen Regionen sind „angemessen zu berücksichtigen“
- Konfessionszugehörigkeit nur noch am Rande
- Geschlecht

C: Bundesrat als Kollegialbehörde

- Bundesräte werden als Gleichberechtigte ohne Zuschreibung für ein bestimmtes Departement gewählt
- Es gibt keinen herausgehobenen Regierungschef (nur Bundespräsident, bis 1865 zugleich Aussenminister, heute nur noch Sitzungsleitung und die formelle Repräsentation eines Staatsoberhauptes)
- BV: „Der Bundesrat entscheidet als Kollegium“; „Für die Vorbereitung und den Vollzug werden die Geschäfte nach Departementen auf die einzelnen Mitglieder verteilt“

Kollegialprinzip:

- „gemeinschaftliche Geschäftserledigung“ und „Handlungseinheit“
- mindestens vier Mitglieder müssen anwesend sein, Stimmenmehrheit (jedoch mindestens Zustimmung von drei Bundesräten erforderlich)

Departementsprinzip:

- jeder Bundesrat ist Leiter eines eigenen Departements mit eigenen Kompetenzen, welche unabhängig vom Kollegium ausgeführt werden

Idee:

- Kollegialprinzip ermöglichte 1848 die Vertretung aller Landesteile in der Regierung unter Verzicht der Heraushebung einer Sprache oder Region
- Geht auf noch ältere Traditionen in Gemeinden und Kantonen zurück (in Gemeinden jedoch gewisse Abweichungen: Präsidialamt, Kombinationen von Vollberufs- und Milizämter)
- Typische Elemente politischer Kultur: Abneigung gegen dominierende Machtpositionen, Vertrauen in die gegenseitige Kontrolle gewählter Regierungsmitglieder in kollektiven Leitungsorganen
- Kollegialbehörde kein zwingender Grund für politische Konkordanz

D: Der politische Entscheidungsprozess im Kollegialsystem

- Obwohl Bundesräte selbst in Angelegenheiten ihres eigenen Departements überstimmt werden können, müssen sie den Mehrheitsentscheid öffentlich mittragen
- **Protokolle sind nicht öffentlich**
- Viele Stile kollegialen Regierens sind möglich: von der absoluten Vertraulichkeit bis zur totalen Öffentlichkeit, von der Geschlossenheit der gemeinsamen Position bis zur öffentlichen Austragung interner Konflikte
- Kollegiales Regieren scheint stärkeren Belastungsproben ausgesetzt: allgemein zunehmende Konfliktintensität, individueller, weniger konformer Politikstil, Blockbildung zwischen bürgerlichen und nicht-bürgerlichen Lagern
- Kollegialsystem vereint zwei gegensätzliche Entscheidungsprinzipien: Kollegialprinzip und Mehrheitsregel; dies ermöglicht intern zwei unterschiedliche Regierungsstile: „Kollegialstil“ (Verhandlungskompromiss unter Vermeidung von Kampfabstimmungen) oder „Mehrheitsstil“ (Kaltstellung einzelner Mitglieder)
- **„Kollegialitätsfalle“**: Entscheidung nach aussen mittragen, obwohl intern jede materielle Mitwirkung verweigert wurde und persönliche Rollenkonflikte gegenüber Wählerschaft
- ein ständig überstimmtes Regierungsmitglied löst mit einem Gang vor die Öffentlichkeit nicht nur Rollenkonflikt, sondern macht auch transparent, dass die Kollegialität nicht spielt
- Realisierung des Kollegialprinzips (zusätzliches Element machtteiliger Demokratie) hängt von der Fähigkeit der Teamfähigkeit und der Konsensfindung der Mitglieder ab (was auch bei der Wahl berücksichtigt wird); die hohe Kontinuität begünstigt feste Traditionen und informelle

- Regeln kollegialen Verhaltens (einzelne Mitglieder werden in ein bestehendes Team eingeführt)
- Sind vom Kompromiss eines Vierparteienskollegiums keine Revolutionen zu erwarten? In der Realität gibt es einige Fälle, in denen die Regierung mit längerfristigen und fundierten Positionen führt; dann steht der Bundesrat ab schnell alleine da...
 - Äussere Glaubwürdigkeit wird hauptsächlich durch die scheinbare Alternativlosigkeit des System gestärkt

E: Funktionen der Regierung und der politischen Verwaltung

Vefassungsmässige Kompetenzen des Bundesrats: „oberste leitende und vollziehende Behörde“

- Umschreibung und der grundlegenden Ziele und Mittel staatlichen Handelns
- Beurteilung der Entwicklungen im In- und Ausland
- Aufstellung und Umsetzung von Richtlinien der Regierungstätigkeit
- Leitung der Aussenpolitik
- Leitung der Bundesverwaltung und Vollzug der Bundesaufgaben
- Rechtssetzungsaufgaben (Vorbereitung und Organisation des vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozesses, Konkretisierung der Bundesgesetzgebung durch Erlasse von Verordnungen)
- Verwaltungsrechtspflege (Behandlung von Beschwerden)

Dem Bundesrat unterstehen 30% aller öffentlichen Beschäftigten (30'000 in Departementsverwaltung, 60'000 indirekt in Bundesbetrieben)

Zunahme des Aufgabenwachstums:

Überhandnehmen des Departementalprinzips in der Politikformulierung:

- Entwicklung von Handlungsalternativen und Lösungsvorschlägen neuer politischer Projekte („inhaltliche Politikformulierung“) haben sich auf die Ebene der Departemente verlagert
- *Departementalisierung beeinträchtigt weniger die Entscheidungsmacht (Letztentscheidung verbleibt beim Gremium) als die Definitionsmacht, die Prioritätensetzung und die politischen Vorgaben des Gremiums*
- „Richtlinien der Regierungspolitik“ als Kontrapunkt: Programm mit Schwerpunkten und Prioritäten für eine Legislaturperiode, Möglichkeiten jedoch in engen Grenzen (Referendumsvorbehalt des Volkes, wenig Unterstützung durch das Parlament)

Entwicklungen der politischen Verwaltung

- was sich in der Sensibilisierung für die Besetzung ihrer Spitzen zeigt, d.h. neben fachlichen sind auch politische – Parteizugehörigkeit, Geschlecht – entscheidend
- Verwaltung hat sich zu einem Akteur entwickelt, der selbst politische Prozesse anregt, begleitet, durchführt, mitgestaltet und mitentscheidet („Definitionsmacht“, Finanzen, Infrastruktur, Raumplanung, Umweltpolitik)
- *Gründe: Wissen und Vollzugserfahrung; Organisations-, Planungs- und Koordinationsfähigkeiten, die auch Handlungsbeiträge von Dritten zu mobilisieren vermögen; Mobilisierung von kollektiven Eigeninteressen (Gesetze mit vernünftigem Aufwand umsetzbar; Verstärkung der eigenen Ressourcen)*

Expertenkommissionen:

- sog. ausserparlamentarische oder Expertenkommissionen (Beratung, Gesetzesvorbereitung, Vollzugsaufgabe)
- „Milizverwaltung des Bundes“, 225 Kommissionen mit rund 3000 Experten, Mitglieder auch nach politischen Kriterien ernannt
- geprägt von typischen Merkmalen des Milizsystems: sie entlasten die professionelle Verwaltung, erweitern aber gleichzeitig die „Grenzfläche“ zu Gesellschaft, Wirtschaft und Politik
- Beispiele für Kommissionen: *Rekurskommissionen* (Eidg. Rekurskommission f. Wettbewerbsfragen, Eidg. Datenschutzkommission); *Behördenkommissionen* (Ausgleichfonds der AHV, Unabh. Beschwerdeinstanz für Radio und TV); *Verwaltungskommissionen* (Eidg. Luftfahrtkommission, Schweizerischer Wissenschaftsrat)

F: Regierungsreform

Trotz Neuerungen auf der Verwaltungsebene (Verwaltungsreorganisation 1981, Stabsdienste 1978, Reform der Abläufe oder NPM) sind die verfassungsrechtliche Stellung des BR und die Grundstruktur der Kollegialregierung aus dem 19. Jahrhundert praktisch unverändert geblieben:

- **Volkswahl des BR:** technische Schwierigkeiten, wenn neben parteipolitischem Proporz zugleich die Vertretung der Landesteile gesichert sein soll (Volksinitiativen 1900 und 1942)
- **Reform der Kollegialbehörde:** als wichtigste Nachteile werden Reagieren statt Regieren, Überlastung, Überhandnehmen des Departementalprinzips und „laufen und laufen lassen“ genannt; Ideen: horizontale Erweiterung des Kollegiums (Erhöhung der Anzahl der Bundesräte; Gegenargument: präsidentiale Führung würde nötig werden und Preisgabe des bisherigen Kollegialsystems erfordern); vertikale Erweiterung der politischen Führung (Direktorium weisungsbefugter BR (5-7) steht einem Gremium von Ministern (10-15) vor)

Druck von aussen („Europatauglichkeit der schweizerischen Institutionen“) und zunehmende Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik (wachsende Belastung) sind Gründe, die für eine Veränderung sprechen.

Kapitel 5 – Die Parteien und Parteiensystem

A: Funktion und Entstehung

Funktionen:

- wichtigstes Bindeglied zwischen Bürger und Staat
- Wähleranteile gewinnen und Einfluss auf die Machtverteilung und Entscheidungen nehmen
- Parteiwettbewerb: Grundvoraussetzung politischer Demokratie, Machtbegrenzung und – kontrolle
- Repräsentation der Werte und Interessen ihrer Anhängerschaft
- Artikulation und Aggregation politischer Interessen und Probleme
- Mobilisierung von Wählern
- Rekrutierung des politischen Personals

Entstehung:

- Regenerationszeit, sog. „Bürgervereine“, („Kinder der Volksrechte“, „Kinder der Kantone“)
- **Sozialdemokratische Partei (SPS): Sozialismus; Gründung 1888**; 1918 Abspaltung der PdA (kommunistische Partei der Arbeit); 1931 stärkste Partei; 1943 erster BR-Sitz; 1959 zweiter BR-Sitz; 1995 nochmals stärkste Partei
- **Freisinnige Partei (FDP): Liberalismus; Gründung 1894**; 1848-1890 alleine im BR (Zeit der „freisinnigen Grossfamilie“, auch Interessen der Arbeiterschaft wurden vertreten); sukzessiver Stimmenverlust; heute Flügel die sowohl nach Rechts als auch zur Mitte tendieren
- **Katholisch-konservative Partei (CVP): Konservatismus; Gründung 1912**; jedoch bereits 1891 katholisch-konservativer BR-Sitz; 1920 Abspaltung der BGB (heute SVP); seit 80er Jahre Tendenz zum Bürgerblock; 2004 Verlust eines BR-Sitzes
- **Schweizerische Volkspartei (SVP): Rechtskonservatismus; Gründung 1920**; seit 1929 im BR; seit 1929 zunehmender Verschiebung nach Rechts; Herbst 2003 stärkste Partei; 2004 zweiter BR-Sitz
- **Seit den 30er Jahren**: Zersplitterung des Parteiensystems; 1995 16 Parteien im Parlament
- **Seit den 70er Jahren**: kleine Parteien links der SP (PdA, POCH, RML), der Mitte (EVP) und Rechtsparteien (Republikaner, Nationale Aktion, SD und Freiheitspartei)
- Momentan jedoch **wieder Rückgang**: LdU verschwunden, Freiheitspartei von SVP „übernommen“, links-alternative und grüne Kräfte der Grünen Partei angeschlossen
- **Neue Soziale Bewegungen: 70er Jahre**: Friedens-, Frauen-, Umwelt-, Dritte-Welt-, oder Quartierbewegungen; **90er Jahre**: AUNS und rechtskonservative Bewegungen gegen Ausländer- und Asylpolitik; (ersetzen Parteien nicht, sind jedoch „ergänzende Artikulationsformen“ geworden)

B: Das nationale Parteiensystem

Vielparteiensystem und politische Fragmentierung:

CH gehört zur Gruppe mit der stärksten Fragmentierung des Parteiensystems

- **Fragmentierung = hohe Zahl von Parteien mit je geringen Stimmanteilen**
- „kleine“ Parteien auf nationaler Ebene, in einzelnen Kantonen jedoch Regierungsparteien
- Erfolg oft mit Volksbegehren (Überfremdungsparteien, Nationalfeiertag)
- Heterogenität und Unterschiedlichkeit der kantonalen Parteiensysteme

Gründe: (wieso haben sich so viele Parteien trotz der geringen Attraktivität von Parteien etablieren können?)

- Duverger's Gesetz zur Frage der Parteienzahl: **Wahlrecht** (Majorz = Zwei-Parteien-System; Proporz = Mehrparteien-System); Einfluss des Wahlrechts sollte jedoch nicht überschätzt werden
- **Theorie des politischen Wettbewerbs**: Rahmenbedingungen des Föderalismus (bevölkerungsreiche Kantone, kantonales Parlament mit wenigen Wahlkreisen = niedrige Eintrittsbarrieren; kleine Kantone = hohe Eintrittsbarrieren); Zahl der Parteien in einem Kanton hängt eindeutig mit dessen Bevölkerungsgrösse zusammen, Zusammenschluss zu einer neuen nationalen Partei nur wenn politische Angebote nicht zu stark divergieren und eine Partei auch in allen Kantonen auf Nachfrage trifft

- **Direkte Demokratie:** durch mehrmaligen Gebrauch einer Initiative hat eine soziale Bewegung die Möglichkeit, sich als politische Organisation bei der Wählerschaft dauern in Erinnerung zu rufen; Initiative gibt kleineren Parteien grössere Überlebenschancen

Gesellschaftliche Spaltungen als Determinanten des Parteiensystems:

- Parteien in europäisch-kulturellem Kontext entstanden
- Konfliktlinien: kulturell (Kirche und Staat; Zentrum und Peripherie); sozial-ökonomisch (Stadt-Land, resp. Industrie-Landwirtschaft); Links-Rechts (Eigentümer und Arbeiter); Parteien sind zugleich in bestimmten gesellschaftlichen Segmenten und Schichten verankert; Parteien nutzen in CH in der Regel das Potential mehrerer Spaltungen
- Bis in 60er Jahre „festgefrorenes“ europäisches Parteiensystem: trotz gesellschaftlicher Modernisierung beruhten Parteien auf den traditionellen gesellschaftlichen Spannungen (mittlerweile „aufgetaut“: Milieuparteien verschwunden)
- Neue Spaltungen: *materialistische* (Wirtschaftswachstum) vs. *postmaterialistische* Wertehaltungen (Ökologie, Grüne); *Rechtkonservatismus* (SVP): Wahrung der Traditionen und Verbundenheit mit CH vs. Bereitschaft zu Reformen und aussenpolitische Öffnung;
- Opposition von *Rechts gegen die Regierung* sowie *Graben zwischen Volk und politischem Establishment*
- In vielen europäischen Ländern bemerkbar
- Links-Rechts-Gegensatz die allgemeinste, eindeutigste und wichtigste politische Orientierung (entscheidende Konfliktlinie zwischen den politischen Eliten, entscheidend für die Interessenaggregation und Mobilisierung der Parteien)
- CH: leichte Verschiebung nach links, jedoch keine Konvergenz auf der Links-Rechts-Dimension; durch Rechtsrutsch der SVP zunehmende Polarisierung

Neutralisierung des kulturell-konfessionellen Konflikts

- CH: Parteien nicht als Sprachenparteien und nur wenig als Religionsparteien konstituiert
- Sprachliche Konfliktlinie kann immer wirksam werden (EWR: 77% Romands JA; 54% Deutschschweizer NEIN)
- Parteien verstehen sich als nationale Parteien und verarbeiten die Spaltungen zwischen Sprachregionen als Kulturdifferenzen intern und beuten sie nicht politisch aus

C: Die föderalistische Fragmentierung

Schweizerisches Parteiensystem – eine prekäre Einheit?

- kantonale Parteiensysteme beeinflusst von Konfession, Sprache, Kantonsgrösse
- Angleichung bezüglich funktionalen Systemmerkmalen (Zahl der Parteien, Volantilität)
- Konvergenzthese (Nationalisierung der kantonalen Politik, kantonale und nationale Parteiensysteme gleichen sich an) kann nicht bestätigt werden
- „Föderation von kantonalen Parteien, die eine prekäre Einheit auf nationaler Ebene zu halten versuchen“ (Kriesi); *Innerparteiliche Auseinandersetzungen* (Berner – Zürcher SVP) und *strukturelle Gründe* (Eidgenössische Wahlen lediglich gleichzeitig stattfindende kantonale Wahlen) und fehlende substanzielle Finanzierung durch den Bund
- Weniger prekär (Linder/Klöti); Wählerschaft in *nationalen Fragen recht geschlossen, wenig Unterschiede in politischer Grundorientierung*, Segmentierung in CH nicht ausgeprägter als in anderen föderalistischen Systemen, Integrationselement Referendum und Initiative (Chance zur Mobilisierung gesamtschweizerischer Wählerschaft zum jeweils gleichen Thema)

Föderalistische Organisation, innerparteiliche Willensbildung und Finanzierung

Föderalistische Organisation und innerparteiliche Willensbildung:

- vereinsmässige Organisationen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene
- Vollversammlung auf lokaler, Delegiertenversammlung auf kantonaler und Bundesebene
- *Politische relevanteste Entscheidungen:* Aufstellung der Wahllisten und Bezeichnung der Kandidaten für die politischen Ämter
- *Nationale Parteikongresse:* Stellungnahmen, Wahlplattformen, Wahlvorschläge und Parteiprogramme
- Kompetenzen der Zentralorgane sind gering: *Autonomie der kantonalen Parteien ist sakrosankt*

- **„föderalistisch-demokratische Entscheidungsstrukturen“**: Dezentrale Struktur und direkte und indirekte Mitwirkung der Mitglieder (Professionalisierungsgrad gering)

Finanzierung:

- Beiträge an Parlamentsfraktionen einzige Grundbeiträge des Bundes (Grundbetrag: 90'000 CHF, pro Mitglied: 16'500 CHF)
- Aufgrund steigender Wahlausgaben periodische Verschuldung der Parteien
- SPS: einkommensabhängige Mitgliederbeiträge, bei den Bürgerlichen vor allem Spenden

Unterschiedliche Verbreitung und Mehrheitsverhältnisse in den Kantonen

- Parteiensysteme mit unterschiedlichen Koalitionsverhältnissen und unterschiedlichem politischem Wettbewerb
- SP in keinem Kanton dominant, Volksrechte und freiwilliger Proporz haben jedoch dazu geführt, dass (früher als im Bund) die Sozialdemokratie in die Regierungen einbezogen wurde
- Konkordanzregierungen auch in den Kantonen
- **„gemischte Strategie“**: wenn Vorteil der politischen Integration grösser als Nachteil des Machtverzichts ist, kooperieren die bürgerlichen untereinander und lassen dem nicht-bürgerlichen Lager einen Teil ihrer Sitze
- da sich bürgerliche Parteien untereinander näher stehen als der SP kommt es nicht zu Mitte-Links-Koalitionen
- untervertretene SVP in den Regierungen der Kantone: weil sie Wahlerfolge auf Kosten der von FDP und CVP errungen hat, haben diese die Bündnisse aufgekündigt oder nicht erneuert
- grösste Regelmässigkeit der kantonalen Parteiensysteme war lange Zeit die Links-Rechts-Polarität
- aufgrund Wählerstärken sind bürgerlich dominierte Kantonalregierung die Regel, links-grüne Mehrheiten seltene Ausnahme (in einigen Städten)

C: Die föderalistische Fragmentierung

Grundidee von Proporz und Majorz

Majorz:

- **eindeutige Mehrheit**
- unter Umständen das absolute Mehr erforderlich
- the winner takes it all
- „starke“ Wahlsysteme führen zu handlungsfähigen Mehrheiten und stimulieren auch demokratische Machtwechsel
- in CH: Ständerat (ausser im Jura) und die meisten Kantonsregierungen

Proporz:

- **Wählerstärke der Parteien möglichst genau abbilden**
- Zahl der Mandate proportional zu den erreichten Stimmen
- In CH: Nationalrat und die meisten kantonalen Parlamente

Auswirkungen der Proporzregel

- Eingeführt 1919 durch Volksinitiative der Konservativen und der Sozialdemokraten
- Proportionale Bestellung des Nationalrats bedeutete das Ende der freisinnigen Mehrheit

Probleme:

- Restmandate (systembedingt)
- Grösser der Wahlkreise bzw. die Zahl der auf die entfallenden Mandate (ZH: 34 Sitze, 3%; SH, AR, JU: 2 Sitze, 33,3%) > Benachteiligung der kleinen Parteien (systembedingt)
- Weitere Ausgestaltungen: Quorum (5 – 10%, Mittel gegen Proliferation); Erlaubnis von Listenverbindungen; Kumulieren; Panaschieren

Auswirkungen der Majorzregel

- 50% der Stimmen im ersten Wahlgang, im zweiten relatives Mehr
- Partei mit 50% bekommt beide Mandate (winner takes it all)
- Gegenseitige Unterstützung der Kandidaturen: **„Wahlticket“**
- Mögliche Konstellationen:
 - o Mehrheitspartei sucht beide Sitze zu gewinnen

- Gemischte Strategie: Mehrheitspartei überlässt einer anderen Partei einen Sitz
- Zwei oder mehr Parteien, zusammen 50%, vereinbaren „Wahlticket“ (aussichtsreichste Gewinnstrategie der Bürgerlichen)
- Einzelkandidatur einer Partei bekämpft „Wahlticket“ anderer Parteien
- Zwei Lager, deren Parteien je 50% suchen, vereinbaren „Wahlticket“
- bürgerliche Parteien zumeist über-, Sozialdemokraten untervertreten, Gründe: unterschiedliche Chance der bürgerlichen und nicht-bürgerlichen Parteien (meist gegenseitige Unterstützung nötig – bürgerliche Parteien stehen sich untereinander näher)
- **„freiwilliger Proporz“**: bei Wahl der Kantonsregierungen mildert die Folgen der Majorzregel deutlich; „Risikominderungsstrategie“ (muss aber alle grösseren Parteien einbinden) und „Legitimation der kantonalen Regierungen und ihre Durchsetzungsfähigkeit bei Referenden“

Ergebnis und Diskussion

Zwei grosse Trends:

- Majorz von Proporz abgelöst, Entwicklung der Konkordanz- bzw. Konsensdemokratie
- Grenzen der Proportionalisierung: *Föderalismus* (Lösung. Zusammenlegung zu grösseren Wahlkreise); „*polarisierter Pluralismus*“ (grösseres bürgerliches und kleineres links-grünes Lager)

Mögliche Modifikationen:

- *Nationalrat*: zentrale Verteilung der Reststimmen auf nationaler Ebene (statt „Proporzglück“ durch Restmandate); homogenere Wahlkreise (Benachteiligung der kleinen Parteien); höheres Quorum (gegen Proliferation der Parteien durch regionale Splittergruppen)
- *Ständerat*: Proporzwahl

E: Die Parteien in der Gesellschaft

Verbreitung in den Gemeinden

- Parteien ausserordentlich stark auf kommunaler Ebene verbreitet (5000 Lokalsektionen)

VL 8

Kapitel 4 – Die Parteien und Parteiensystem

A: Funktion und Entstehung

Funktionen:

- wichtigstes Bindeglied zwischen Bürger und Staat
- Wähleranteile gewinnen und Einfluss auf die Machtverteilung und Entscheidungen nehmen
- Parteiwettbewerb: Grundvoraussetzung politischer Demokratie, Machtbegrenzung und – kontrolle
- Repräsentation der Werte und Interessen ihrer Anhängerschaft
- Artikulation und Aggregation politischer Interessen und Probleme
- Mobilisierung von Wählern
- Rekrutierung des politischen Personals

Entstehung:

- Regenerationszeit, sog. „Bürgervereine“, („Kinder der Volksrechte“, „Kinder der Kantone“)
- **Sozialdemokratische Partei (SPS): Sozialismus; Gründung 1888**; 1918 Abspaltung der PdA (kommunistische Partei der Arbeit); 1931 stärkste Partei; 1943 erster BR-Sitz; 1959 zweiter BR-Sitz; 1995 nochmals stärkste Partei
- **Freisinnige Partei (FDP): Liberalismus; Gründung 1894**; 1848-1890 alleine im BR (Zeit der „freisinnigen Grossfamilie“, auch Interessen der Arbeiterschaft wurden vertreten); sukzessiver Stimmenverlust; heute Flügel die sowohl nach Rechts als auch zur Mitte tendieren
- **Katholisch-konservative Partei (CVP): Konservatismus; Gründung 1912**; jedoch bereits 1891 katholisch-konservativer BR-Sitz; 1920 Abspaltung der BGB (heute SVP); seit 80er Jahre Tendenz zum Bürgerblock; 2004 Verlust eines BR-Sitzes
- **Schweizerische Volkspartei (SVP): Rechtskonservatismus; Gründung 1920**; seit 1929 im BR; seit 1929 zunehmender Verschiebung nach Rechts; Herbst 2003 stärkste Partei; 2004 zweiter BR-Sitz
- **Seit den 30er Jahren:** Zersplitterung des Parteiensystems; 1995 16 Parteien im Parlament
- **Seit den 70er Jahren:** kleine Parteien links der SP (PdA, POCH, RML), der Mitte (EVP) und Rechtsparteien (Republikaner, Nationale Aktion, SD und Freiheitspartei)
- Momentan jedoch **wieder Rückgang:** LdU verschwunden, Freiheitspartei von SVP „übernommen“, links-alternative und grüne Kräfte der Grünen Partei angeschlossen
- **Neue Soziale Bewegungen: 70er Jahre:** Friedens-, Frauen-, Umwelt-, Dritte-Welt-, oder Quartierbewegungen; **90er Jahre:** AUNS und rechtskonservative Bewegungen gegen Ausländer- und Asylpolitik; (ersetzten Parteien nicht, sind jedoch „ergänzende Artikulationsformen“ geworden)

B: Das nationale Parteiensystem

Vielparteiensystem und politische Fragmentierung:

CH gehört zur Gruppe mit der stärksten Fragmentierung des Parteiensystems

- **Fragmentierung = hohe Zahl von Parteien mit je geringen Stimmanteilen**
- „kleine“ Parteien auf nationaler Ebene, in einzelnen Kantonen jedoch Regierungsparteien
- Erfolg oft mit Volksbegehren (Überfremdungsparteien, Nationalfeiertag)
- Heterogenität und Unterschiedlichkeit der kantonalen Parteiensysteme

Gründe: (wieso haben sich so viele Parteien trotz der geringen Attraktivität von Parteien etablieren können?)

- Duverger's Gesetz zur Frage der Parteienzahl: **Wahlrecht** (Majorz = Zwei-Parteien-System; Proporz = Mehrparteien-System); Einfluss des Wahlrechts sollte jedoch nicht überschätzt werden
- **Theorie des politischen Wettbewerbs:** Rahmenbedingungen des Föderalismus (bevölkerungsreiche Kantone, kantonales Parlament mit wenigen Wahlkreisen = niedrige Eintrittsbarrieren; kleine Kantone = hohe Eintrittsbarrieren); Zahl der Parteien in einem

Kanton hängt eindeutig mit dessen Bevölkerungsgrösse zusammen, Zusammenschluss zu einer neuen nationalen Partei nur wenn politische Angebote nicht zu stark divergieren und eine Partei auch in allen Kantonen auf Nachfrage trifft

- **Direkte Demokratie:** durch mehrmaligen Gebrauch einer Initiative hat eine soziale Bewegung die Möglichkeit, sich als politische Organisation bei der Wählerschaft dauern in Erinnerung zu rufen; Initiative gibt kleineren Parteien grössere Überlebenschancen

Gesellschaftliche Spaltungen als Determinanten des Parteiensystems:

- Parteien in europäisch-kulturellem Kontext entstanden
- Konfliktlinien: *kulturell* (Kirche und Staat; Zentrum und Peripherie); *sozial-ökonomisch* (Stadt-Land, resp. Industrie-Landwirtschaft); *Links-Rechts* (Eigentümer und Arbeiter); Parteien sind zugleich in bestimmten gesellschaftlichen Segmenten und Schichten verankert; Parteien nutzen in CH in der Regel das Potential mehrerer Spaltungen
- Bis in 60er Jahre „festgefrorenes“ europäisches Parteiensystem: trotz gesellschaftlicher Modernisierung beruhten Parteien auf den traditionellen gesellschaftlichen Spannungen (mittlerweile „aufgetaut“: Milieuparteien verschwunden)
- Neue Spaltungen: *materialistische* (Wirtschaftswachstum) vs. *postmaterialistische* Wertehaltungen (Ökologie, Grüne); *Recht konservatismus* (SVP): Wahrung der Traditionen und Verbundenheit mit CH vs. Bereitschaft zu Reformen und aussenpolitische Öffnung;
- Opposition von *Rechts gegen die Regierung* sowie *Graben zwischen Volk und politischem Establishment*
- In vielen europäischen Ländern bemerkbar
- Links-Rechts-Gegensatz die allgemeinste, eindeutigste und wichtigste politische Orientierung (entscheidende Konfliktlinie zwischen den politischen Eliten, entscheidend für die Interessenaggregation und Mobilisierung der Parteien)
- CH: leichte Verschiebung nach links, jedoch keine Konvergenz auf der Links-Rechts-Dimension; durch Rechtsrutsch der SVP zunehmende Polarisierung

Neutralisierung des kulturell-konfessionellen Konflikts

- CH: Parteien nicht als Sprachenparteien und nur wenig als Religionsparteien konstituiert
- Sprachliche Konfliktlinie kann immer wirksam werden (EWR: 77% Romands JA; 54% Deutschschweizer NEIN)
- Parteien verstehen sich als nationale Parteien und verarbeiten die Spaltungen zwischen Sprachregionen als Kulturdifferenzen intern und beuten sie nicht politisch aus

C: Die föderalistische Fragmentierung

Schweizerisches Parteiensystem – eine prekäre Einheit?

- kantonale Parteiensysteme beeinflusst von Konfession, Sprache, Kantonsgrösse
- Angleichung bezüglich funktionalen Systemmerkmalen (Zahl der Parteien, Volantilität)
- Konvergenzthese (Nationalisierung der kantonalen Politik, kantonale und nationale Parteiensysteme gleichen sich an) kann nicht bestätigt werden
- „Föderation von kantonalen Parteien, die eine prekäre Einheit auf nationaler Ebene zu halten versuchen“ (Kriesi); *Innerparteiliche Auseinandersetzungen* (Berner – Zürcher SVP) und *strukturelle Gründe* (Eidgenössische Wahlen lediglich gleichzeitig stattfindende kantonale Wahlen) und fehlende substanzielle Finanzierung durch den Bund
- Weniger prekär (Linder/Klöti); Wählerschaft in *nationalen Fragen recht geschlossen*, *wenig Unterschiede in politischer Grundorientierung*, Segmentierung in CH nicht ausgeprägter als in anderen föderalistischen Systemen, Integrationselement Referendum und Initiative (Chance zur Mobilisierung gesamtschweizerischer Wählerschaft zum jeweils gleichen Thema)

Föderalistische Organisation, innerparteiliche Willensbildung und Finanzierung

Föderalistische Organisation und innerparteiliche Willensbildung:

- vereinsmässige Organisationen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene
- Vollversammlung auf lokaler, Delegiertenversammlung auf kantonaler und Bundesebene
- *Politische relevanteste Entscheidungen:* Aufstellung der Wahllisten und Bezeichnung der Kandidaten für die politischen Ämter

- *Nationale Parteikongresse*: Stellungnahmen, Wahlplattformen, Wahlvorschläge und Parteiprogramme
- Kompetenzen der Zentralorgane sind gering: *Autonomie der kantonalen Parteien ist sakrosankt*
- **„föderalistisch-demokratische Entscheidungsstrukturen“**: Dezentrale Struktur und direkte und indirekte Mitwirkung der Mitglieder (Professionalisierungsgrad gering)

Finanzierung:

- Beiträge an Parlamentsfraktionen einzige Grundbeiträge des Bundes (Grundbetrag: 90'000 CHF, pro Mitglied: 16'500 CHF)
- Aufgrund steigender Wahlausgaben periodische Verschuldung der Parteien
- SPS: einkommensabhängige Mitgliederbeiträge, bei den Bürgerlichen vor allem Spenden

Unterschiedliche Verbreitung und Mehrheitsverhältnisse in den Kantonen

- Parteiensysteme mit unterschiedlichen Koalitionsverhältnissen und unterschiedlichem politischem Wettbewerb
- SP in keinem Kanton dominant, Volksrechte und freiwilliger Proporz haben jedoch dazu geführt, dass (früher als im Bund) die Sozialdemokratie in die Regierungen einbezogen wurde
- Konkordanzregierungen auch in den Kantonen
- **„gemischte Strategie“**: wenn Vorteil der politischen Integration grösser als Nachteil des Machtverzichts ist, kooperieren die bürgerlichen untereinander und lassen dem nicht-bürgerlichen Lager einen Teil ihrer Sitze
- da sich bürgerliche Parteien untereinander näher stehen als der SP kommt es nicht zu Mitte-Links-Koalitionen
- untervertretene SVP in den Regierungen der Kantone: weil sie Wahlerfolge auf Kosten der von FDP und CVP errungen hat, haben diese die Bündnisse aufgekündigt oder nicht erneuert
- grösste Regelmässigkeit der kantonalen Parteiensysteme war lange Zeit die Links-Rechts-Polarität
- aufgrund Wählerstärken sind bürgerlich dominierte Kantonalregierung die Regel, links-grüne Mehrheiten seltene Ausnahme (in einigen Städten)

D: Der Einfluss des Wahlsystems

Grundidee von Proporz und Majorz

Majorz:

- **eindeutige Mehrheit**
- unter Umständen das absolute Mehr erforderlich
- the winner takes it all
- „starke“ Wahlsysteme führen zu handlungsfähigen Mehrheiten und stimulieren auch demokratische Machtwechsel
- in CH: Ständerat (ausser im Jura) und die meisten Kantonsregierungen

Proporz:

- **Wählerstärke der Parteien möglichst genau abbilden**
- Zahl der Mandate proportional zu den erreichten Stimmen
- In CH: Nationalrat und die meisten kantonalen Parlamente

Auswirkungen der Proporzregel

- Eingeführt 1919 durch Volksinitiative der Konservativen und der Sozialdemokraten
- Proportionale Bestellung des Nationalrats bedeutete das Ende der freisinnigen Mehrheit

Probleme:

- Restmandate (systembedingt)
- Grösser der Wahlkreise bzw. die Zahl der auf die entfallenden Mandate (ZH: 34 Sitze, 3%; SH, AR, JU: 2 Sitze, 33,3%) > Benachteiligung der kleinen Parteien (systembedingt)
- Weitere Ausgestaltungen: Quorum (5 – 10%, Mittel gegen Proliferation); Erlaubnis von Listenverbindungen; Kumulieren; Panaschieren

Auswirkungen der Majorzregel

- 50% der Stimmen im ersten Wahlgang, im zweiten relatives Mehr

- Partei mit 50% bekommt beide Mandate (winner takes it all)
- Gegenseitige Unterstützung der Kandidaturen: „**Wahlticket**“
- Mögliche Konstellationen:
 - o Mehrheitspartei sucht beide Sitze zu gewinnen
 - o Gemischte Strategie: Mehrheitspartei überlässt einer anderen Partei einen Sitz
 - o Zwei oder mehr Parteien, zusammen 50%, vereinbaren „Wahlticket“ (aussichtsreichste Gewinnstrategie der Bürgerlichen)
 - o Einzelkandidatur einer Partei bekämpft „Wahlticket“ anderer Parteien
 - o Zwei Lager, deren Parteien je 50% suchen, vereinbaren „Wahlticket“
- bürgerliche Parteien zumeist über-, Sozialdemokraten untervertreten, Gründe: unterschiedliche Chance der bürgerlichen und nicht-bürgerlichen Parteien (meist gegenseitige Unterstützung nötig – bürgerliche Parteien stehen sich untereinander näher)
- „**freiwilliger Proporz**“: bei Wahl der Kantonsregierungen mildert die Folgen der Majorzregel deutlich; „Risikominderungsstrategie“ (muss aber alle grösseren Parteien einbinden) und „Legitimation der kantonalen Regierungen und ihre Durchsetzungsfähigkeit bei Referenden“

Ergebnis und Diskussion

Zwei grosse Trends:

- Majorz von Proporz abgelöst, Entwicklung der Konkordanz- bzw. Konsensdemokratie
- Grenzen der Proportionalisierung: *Föderalismus* (Lösung. Zusammenlegung zu grösseren Wahlkreise); „*polarisierter Pluralismus*“ (grösseres bürgerliches und kleineres links-grünes Lager)

Mögliche Modifikationen:

- Nationalrat: zentrale Verteilung der Reststimmen auf nationaler Ebene (statt „Proporzglück“ durch Restmandate); homogenere Wahlkreise (Benachteiligung der kleinen Parteien); höheres Quorum (gegen Proliferation der Parteien durch regionale Splittergruppen)
- Ständerat: Proporzwahl

E: Die Parteien in der Gesellschaft

Verbreitung in den Gemeinden

- Parteien ausserordentlich stark auf kommunaler Ebene verbreitet (5000 Lokalsektionen)
- Grosse Stabilität des Parteiensystems
- Parteien haben in kleinen Gemeinden oft Mühe, Kandidaten zu finden, dafür profilieren sich vermehrt Parteilose (heute bereits über 20% der Sitze in den Exekutiven der Gemeinden)

Parteien und Volk

- ca. 6% der 4.5 Mio Stimmberechtigten sind Mitglied einer Partei (*europäischer Durchschnitt*)
- Parteibindungen haben in den letzten 25 Jahren *deutlich abgenommen*
- Proliferationswachstum der Listen von Kleinparteien und ad-hoc-Gruppierungen scheint *Höhepunkt überschritten* zu haben

F: Zukunft des Parteiensystems

Herkömmliche Auffassung von Parteien:

- Ziel: auf die Willensbildung des Volkes Einfluss nehmen
- Mehr als ein singuläres und kurzfristiges Ziel

Internationale Parteiforschung:

- Wandel zu professionalisierten Eliteorganisationen und professionell geleiteten Wählerparteien (Bsp. „Forza Italia“ von Berlusconi oder Wählerbewegung von Jörg Haider)
- Amerikanisierung der Parteien und Reduktion ihrer Aufgaben auf die Konkurrenz um politische Macht

CH: andere Schwierigkeiten

- Lockerung der Bindungen zw. Parteien und Volk führt zu verstärktem Einfluss von Verbänden und Sonderinteressen, welche mit ungleich grösseren Ressourcen das Feld der Referendumsdemokratie noch stärker beherrschen
- Milizorganisationen und chronischer Mangel an eigenen Ressourcen > Abhängigkeit der Parteien von Dritten (darum Stärkung der Parteien als echte Volksparteien wünschenswert)

Trend zur Zivilgesellschaft: Wertewandel und Individualisierung führen nicht zu politischer Apathie, sondern zu vermehrtem Partizipationsbedürfnis

VL 9***Kapitel 5 – Verbände*****A: Entstehung und Funktion**Wirtschaftsverbände:

- Zunftwesen im 19. Jahrhundert
- 1869: Vorort (heute Economiesuisse)
- 1879: SGV (Gewerbeverband)
- 1880: SGB (Gewerkschaftsbund)
- 1897 bzw. 1908: Bauernverband
- *Wirtschaftsartikel (1947)* sichert den Verbänden Anhörung als zuständige Organisationen in allen Fragen der Wirtschaftspolitik und sieht ihre Mitwirkung im Vollzug vor („*Stellvertreter des Staates*“)

Gründe:

- **Referendumsmacht;** „Verhandlungspfand“
- **Vollzugsmacht;** Gegenleistungen für die Berücksichtigung ihrer Interessen: Informationen und Vollzugshilfen (neben Bundesverwaltung einzige Akteure, die auf Input- (Gesetzgebung) sowie Outputseite (Vollzug) direkten Einfluss ausüben können)
- **Definitionsmacht:** Wirtschaftspolitik ist vor allem Verbands- und Branchenpolitik, die mit staatlichen Ressourcen ergänzt wird; *Wirtschaftspolitik geht NICHT vom Staat aus und ist NICHT gesamtwirtschaftlich konzipiert, sondern verbandlich definiert, vorstrukturiert und reagiert auf punktuelle Verbandseinflüsse*

B: Organisation der Wirtschaftsverbände

(in CH: 1100 Verbände, davon 675 Wirtschaftsverbände)

- **Doppelstruktur von Einzel- und Dachverbänden:** Einzelverbände von Branchen und Berufsgruppen welche Mitglieder von Dachverbänden sind (übergreifende Gruppeninteressen vertreten)
- **Föderalistische Organisationsstruktur:** gleichzeitig auf lokal-regionaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene organisiert (direkte Interessenvertretung auf allen Ebenen des politischen Systems)
- **Mitgliederprinzip und freiwillige Mitgliedschaft:** freiwillige Mitgliedschaft = Mitgliedsrechte wie in einem Verein; Organisationsgrad der Arbeitgeberseite hoch (im Mittel 72% verbandsmässig organisiert); Arbeitnehmer schwächer (im Mittel 45%)
- **Begrenzte Zentralisierung:** vertikale Differenzierung (Dach- Zentralverbände), Dilemma der Oligarchisierung (Verbandsführung und Dachverbände wollen möglichst autonom sein, Mitglieder der Einzelverbände möglichst breite Mitwirkung); Interessenabstimmung und –aggregation für die Dachverbände ein dauerndes Problem

Besonderheiten Arbeitgeber:

- *Arbeitgeberverband:* Beziehungen der Sozialpartnerschaft (sozialpolitische Fragen)

- *Economiesuisse*: Vertretung allgemeiner und wirtschaftspolitischer Interessen von Industrie und Handel (vor allem Finanz-, Aussenhandels- und Ordnungspolitik)

Arbeitnehmer (doppelte Fragmentierung):

- *SGB* und *Travailsuisse*
- **politische Fragmentierung**: *Parteien* (Linksparteien: SGB; CVP: Travailsuisse)
- **Sozial-strukturelle Fragmentierung**: *Angestellte und Arbeiterschaft*; zwar auf Christlicher Ebene durch Fusion CNG (christlich-nationaler Gewerkschaftsbund) und VSA (Vereinigung Schweizerischer Angestellter) überwunden; SKV nicht Mitglied des SGB
- Trend: Konzentration durch Zusammenschlüsse; GBH (Bau und Holz) und GTCP (Textil, Chemie, Papier) zu *GBI* (Bau und Industrie); *Unia* (Fusion von vier Verbänden)

C: Sozialpartnerschaft

- Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit in der Zwischenkriegszeit sehr gespannt: *Generalstreik 1918*; *1924* erfolgreiches Referendum gegen „*Lex Schultheiss*“; „*Kriseninitiative*“ *scheitert 1935* in der Volksabstimmung
- **1937: „Friedensabkommen“** (Maschinen- und Uhrenindustrie): *Annerkennung der Gewerkschaften als Vertragspartner*, die vertragliche Lösung aller Arbeitskonflikte nach Treu und Glauben, unter Verzicht von Streik und Aussperrung, sowie die Einrichtung einer Schlichtungs- und Schiedsstelle (50er Jahre: beginnende Konkordanz und Ausgleich zwischen Links und Rechts)

Merkmale CH im internationalen Vergleich:

- **Tiefenwirkung gering**: geregelt werden vor allem *Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie Fragen der Sozialversicherungen*; jedoch nur etwa die Hälfte der privat Beschäftigten profitiert direkt von sozialpartnerschaftlich geregelten Arbeitsverhältnissen
- **Keine betriebliche Mitbestimmung der Gewerkschaften**
- Arbeitgeber und Gewerkschaften regeln Arbeitsbedingungen *ohne Bezug staatlicher Stellen* (**Subsidiaritätsprinzip**: der Staat soll nur lösen, was die Kraft der Verbände übersteigt)
- **Kollektive Arbeitsbedingungen werden dezentral** ausgehandelt, also nach einzelnen Branchen und auf regionaler Ebene
- Globalisierung: Kräfteverhältnisse haben sich insgesamt zuungunsten der Arbeitnehmer gewandelt: Möglichkeiten, komparative Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu nutzen (flexibles Kapital, statische Arbeit)

D: Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Staat

Einfluss auf die Gesetzgebung:

Grundmuster:

- Verbände: suchen Mithilfe für Realisierung von kollektiven Interessen, welche die eigenen Fähigkeiten übersteigen (besonders bei Trittbrettfahrer-Problemen)
- Staat: anerkennt einen der Teil der Forderungen als „öffentliches Interesse“, verbindet sie mit eigenen Zielen und beauftragt die Verbände mit dem Vollzug des Politikprogramms

Vorteile:

- Verbände: erweitern ihre Handlungsfähigkeit
- Staat: entlastet vom eigenen Vollzug in der Wirtschaftspolitik

Konsequenzen:

- **Wirtschaft stark, Staat und Verwaltung schwach** (Grundmuster der CH-Gesellschaft): Gründe: historische (Organisationsvorsprung, keine Tradition der „Staatsverwaltung“),

politische (Liberalismus und Subsidiarität), strukturelle (kleiner Markt > günstige Bedingungen und hohe Anreize für Selbstorganisation der Unternehmen; aber beschränkte Ressourcen des Staates in der Kleingesellschaft)

- Gestiegener **Reformdruck** (EU) und **Liberalisierung des Welthandels schwächt die alten Machtpositionen** (besonders Gewerkschaft, Bauernverband und Gewerbeverband)
- **Varianz des Verbandseinflusses** beim Bund; wichtig für Einfluss: Kompromiss der Spitzenverbände von Arbeitnehmer und Arbeitgeber, eigene Interessen auf einen Nenner bringen; verringerter Einfluss: bei Fachverwaltungen (Raumplanung)

Grenzen der Wirtschaftspolitik des Bundes:

- o mangelnder Konsens der Dachverbände führt zu Status-quo-Lösungen oder Blockierung (Referendum)
- o Dachverbände haben nur begrenzte Fähigkeit, konzeptionell-gesamtwirtschaftliche Probleme aus übergreifender Perspektive zu formulieren
- Wirtschaftspolitik überwiegend reaktive, punktuelle, von einzelnen Gruppeninteressen dominierte Staatsintervention
- Verbandstaatliche Wirtschaftspolitik in der Vergangenheit vorwiegend Politik zugunsten der Unternehmungen und Produzenten (da Verbände zahlreicher, Dominanz in vorparlamentarischen Kommissionen); Liberalisierung führte zu neuen Konstellationen: politische Linke setzt statt auf Lohnpolitik auf Senkung des schweizerischen Preisniveaus

Vom parastaatlichen Politikvollzug zur Liberalisierung und Privatisierung

Parastaatliche Organisationen:

- Feld zwischen Staat und Gesellschaft (Private Government), ausgeprägt im Agrarsektor (Ausschluss des Marktes, wenig Einfluss Dritter, Umsetzung derjenigen Politik, auf die sie bereits in der Gesetzgebung starken Einfluss ausübte)
- Öffentliche Unternehmen/Anstalten: SBB, SRG, Kantonalbanken, Elektrizitätswerke)
- Gemischte Organisationen: Berufsschulen, NAGRA (nationale Genossenschaft für Lagerung radioaktive Abfälle)
- Private Organisationen: Berufsvereinigung der Ärzte FMH

Liberalisierung und Privatisierung:

- Entflechtung öffentlicher und privater Interessen
- Auflösung der Käseunion, Abschaffung der Milchkontingente
- Strommarktliberalisierung in Volksabstimmung gescheitert
- Telekommunikation stärker liberalisiert als Postdienste und öffentlicher Verkehr

Gründe für schnelle Entflechtung:

- o Glaubwürdigkeit des direkten Nutzens für Konsumenten
- o Kompensationsmöglichkeiten für Produzenten (Direktzahlungen)
- o Hoher internationaler Druck
- o Positive Erfahrungen im Ausland

Gründe für langsame Entflechtung:

- o Negative Beispiele aus dem Ausland (Strom Kalifornien, Bahn Grossbritannien)
- o Verlust zuverlässiger Strukturen und Sicherheit (Strom)
- o Starker Widerstand professioneller Kräfte (Gesundheitswesen)

E: Wie bilden Verbände politische Macht?

- Max Webers Definition von Macht: „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht“ (**asymmetrische Beziehungen**)
- Karl Deutsch: „offer less to get more“ (Ausschaltung des Wettbewerbs durch Marktmacht)
- Olson: *Bildung kollektiver Macht durch Organisations- und Konfliktfähigkeit*
 - o **Organisationsfähigkeit**: wenn Mitgliedern Vorteile angeboten werden können, von denen Nichtmitglieder ausgeschlossen sind
 - o **Konfliktfähigkeit**: Leistungen verweigern, die Dritte benötigen
- Alle Verbandsmacht beruht ein Stück auf demokratischer Machtbildung (Referenden oder innerverbandliche Willensbildung); hauptsächlich jedoch beruht kollektive Macht auf ihrer Konfliktfähigkeit („wer hat, dem wird gegeben, wer nichts hat, kriegt nichts“)

F: Verbände und das Demokratiemodell des Gruppenpluralismus

- aus politologischer Sicht wird darum Politik auch im sozial-gesellschaftlichen Bereich (Kirche, gemeinnützige Vereinigungen, Sportverbände, Lobbies für ideelle Ziele, Umwelt-, Frauen- und Jugendorganisationen) über Organisationen artikuliert, vermittelt, aggregiert und umgesetzt
- **Modell der Demokratie des Gruppenpluralismus:**
 - o *Alle Input-Forderungen* an ein politisches System können *auf gesellschaftliche Interessengruppen zurückgeführt* werden
 - o Als Gruppen gelten alle gesellschaftlichen Vereinigungen (wirtschaftliche, politische wie sozial-kulturelle Organisationen)
 - o Alle Gruppierungen versuchen Einfluss auf die Politik zu gewinnen
 - o Entscheidungseliten in den politischen Verhandlungsprozessen vertreten die Interessen ihrer Mitglieder
 - o Alle gesellschaftlichen Probleme können über Grundforderungen artikuliert werden
- Verschiedene Annahmen theoretisch und empirisch nicht haltbar:
 - o Gesellschaftliche Interessengruppen verfolgen eher kurzfristige und spezielle Interessen („haves“) als langfristige, allgemeine („have-nots“)
 - o Es kann nur teilweise davon ausgegangen werden, dass Entscheidungseliten die Interessen der Basis vertreten
 - o Relativ gleicher Einfluss der Bürgerinnen und Bürger sowie die Berücksichtigung längerfristigen, allgemeiner Interessen und der „have-nots“ kann nur über den „einfachen“ Partizipationsakt von Wahlen gesichert werden
- Daher kann das Pluralismusmodell normative Postulate der Demokratie entweder auf der Input-Seite „hohe Berücksichtigung der Interessengruppen“ oder auf der Output-Seite durch Politikergebnisse im Sinne der Langfristig-, der Allgemeininteressen und solchen der „have-nots“ erfüllen; jedoch NICHT BEIDE

CH:

- stark pluralisiertes Modell (Einfluss der Wahlen: gering; Einfluss der IG's: hoch; Machtkonzentration: gering; Normatives Input-Kriterium (Teilnahme und Einfluss möglichst vieler Gruppen: erfüllt; Normatives Output-Kriterium (Berücksichtigung allgemeiner, langfristiger Interessen): nicht erfüllt)
- „der politische Pluralismus ist ein Arrangement saturierter Interessen, das die Probleme der Nichtorganisierten oder Nichtrepräsentierten benachteiligt“
- Ergebnis aus Studie auf Gemeindeebene: direkte Demokratie vermag auf lokaler Ebene Defizite des Gruppenpluralismus kompensieren

Kapitel 6 – Soziale Bewegungen

A: Entstehung

- 60er Jahre: Zeit des Wachstums; Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zogen Kooperation der Konfrontation vor; Sozialpartnerschaft verbreitet sich; Referendum und Initiativen werden seltener (Lehmbruch: „Proporzdemokratie“; Neidhart: mit Referendum wird vom Volksrecht ein Stück weit zum Verbandsrecht)
- Konzept des Gruppenpluralismus: weniger Politik durch das Volk, als Politik für das Volk (Grundtenor: Partizipation der Bürgerschaft ist nicht selbstverständlich zu erwarten, Engagement über die Wahlen hinaus bedarf besonderer Organisation und Anreize)

Beginn in den USA, frühe 60er Jahre

- grosse Massenproteste der Bürgerrechtlerinnen, zuerst die Schwarzen (Martin Luther King), dann auch Frauen- und religiöse Gruppen

- „Politik von unten“; „Civil Rights Bill“ (1964): Verbot der Diskriminierung sowie rechtliche und gesellschaftliche Gleichstellung
- ab 1967 auch in Europa Proteste: Vietnamkrieg, Imperialismus, Hierarchie und Autorität, gegen Kapitalismus und für mehr Demokratie
- Studentenrevolten 1968: grosses Echo in den Medien, prägte eine heranwachsende Generation

„neue soziale Bewegungen“ in Europa:

- „neue“ Themen: Frieden, Solidarität mit der Dritten Welt, Gleichstellung der Frau, Straffreiheit für Schwangerschaftsabbruch, Nichtdiskriminierung der Homosexuellen und Lesben, Schutz der Umwelt, Lebensqualität in Stadtquartieren, Kernkraftwerke
- Organisation in schwer fassbaren, nicht-hierarchischen, partizipativen Strukturen;
- Konventionelle (Petitionen, Protestmärsche, Versammlungen) und unkonventionelle Methoden (Sit-Ins, Häuserbestzungen, Sitzstreiks an öffentlichen Plätzen und Verkehrsachsen)
- 80er Jahre: zunehmende Institutionalisierung: Angleichung entweder konventionellen Parteien oder Interessengruppen
- 90er Jahre: negative Folgen der Globalisierung führt zu Zusammenschlüssen radikaleren Gruppierungen um die Politik des Protests auf transnationaler Ebene wieder zu beleben; Internet und neue Kommunikationstechnologien ermöglichen weltweite Vernetzung und Koordination, allerdings auf Kosten eines klaren Ziels („Vielfalt“ und „Inklusion“)

B: Neue soziale Bewegungen in der Schweiz

Traditionelle und konservative Gruppierungen:

- *fremdenfeindliche Bewegungen*, Erweiterung ihres Protests von den Fremdarbeiter- auf die Flüchtlingsfrage
- politische Organisation: *Republikaner, Nationale Aktion, später Autopartei/Freiheitspartei und Schweizer Demokraten*
- **AUNS**; eine der grössten und einflussreichsten rechtskonservativen Bewegungen (gegen europäische Öffnung)

Arbeiterbewegung und „Neue Linke“:

- Besserstellung der Lohnabhängigen durch Kooperation oder Konfrontation mit dem Kapital?
- **SP**: *Kooperation* (Regierungsbeteiligung)
- **„Neue Linke“** setzt weiterhin auf langfristige Überwindung des Kapitalismus; *POCH (Progressive Organisation Schweiz), RML (Revolutionär-Marxistische Liga)*
- mit der Globalisierungskritik fand die „Neue Linke“ einen neuen Bezugsrahmen für klassenkämpferische Ideen

Neue Soziale Bewegungen:

- 70er Jahre: Umwelt- und Anti-AKW-Bewegung, Frauen-, Friedens, Solidaritätsbewegungen, Anti-Folter, Antirassismus, etc.
- 80er Jahre: Jugendunruhen in Zürich, Bern und Lausanne
- Umweltbewegungen haben sich stark institutionalisiert (Grüne Partei)
- Neu waren neben unkonventionellen Methoden auch die politische Positionierung und ihre soziale Zusammensetzung; Positionen der sog. „*neuen kulturellen Werte*“: **links-libertär oder post-materiell**
- Träger sind zu Beginn: Angehörige einer neuen Mittelklasse von Professionellen im Dienstleistungsbereich, nicht jedoch Kader

C: Soziale Bewegungen zwischen Integration und Repression

- anfänglich keine Integrationstechniken, da sich zu viel Ungewohntes kulminierte: neue Themen, ungewohnte Organisation, unkonventionelle (auch gewalttätige) Formen des Protests und häufige Zurückweisung institutionell angebotener Kompromisse (Bsp. Anti-AKW-Bewegung mit der Besetzung in Kaiseraugst)

- Repression: am augenfälligsten, wo Bewegungen auch zu Gewalt griffen; „**Fichenaffaire**“ (aufgedeckt 1989)
- Integration: **Frauenbewegung** (Verfassungsartikel 1981, 1995 Gleichstellungsgesetz)
- Wechselwirkungen: **Anti-WEF**; erster Schritt Repression, im Schussfeld öffentlicher Kritik; dann verstärkter Fokus auf integrative Massnahmen (gemässigter Teil der Bewegung einbinden, radikale Minderheit verweigert sich jedoch dem Dialog, Gewaltaktionen)

D: Zur Bedeutung der (neuen) sozialen Bewegungen

soziale Bewegungen und direkte Demokratie:

- direkte Demokratie *kein Ersatz für die sozialen Bewegungen*: Volksinitiative ungeeignet zum Ausdruck unmittelbaren Protests oder Widerstand; eher *zusätzliche Option*, welche Handlungsmöglichkeiten der „Politik von unten“ erweitert
- Vorteil: Unterstützung durch Volksinitiative über den Kreis der sozialen Bewegung hinaus, lokale Anliegen *auf nationale Ebene* transportierbar, demokratische *Legitimität der Forderungen*
- Daher: direkte Demokratie als *günstige institutionelle Bedingung*, welche Tätigkeit der *sozialen Bewegungen fördern*, nicht etwa lähmen
- Jedoch: Bewegungen haben *nur mit relativ moderaten Forderungen Aussicht auf Erfolg*
- Integrationseffekt der Volksrechte: **Zählung betrifft also nicht nur die Form, sondern auch den Inhalt ihrer Forderungen**

Normalisierung und Institutionalisierung:

- Behörden: müssen Forderungen in Rechnung tragen (soziale Bewegungen sind zu politischen Akteuren geworden); „iterative“ oder „offene Planung“; haben gelernt, die Wünsche und Forderungen der Betroffenen in den frühen Phasen des Planungsprozesses zu berücksichtigen; *Konfliktvermeidungs- oder Kooperationsstrategien*, wo soziale Bewegungen die **öffentliche Meinung zu mobilisieren** vermögen oder wo **Behörden ihre eigenen Ziele mit denjenigen der sozialen Bewegungen verbinden** können
- Soziale Bewegungen: grosse Vereinigungen, professionelle Organisationen, am vorparlamentarischen Verhandlungsprozess beteiligt, lobbyieren; **Ausrichtung an längerfristigen Zielen** und am Erfolg hat grösseres Gewicht erhalten als der blosser Ausdruck des kurzfristigen und emotionalen Protests; politische Wirkung hängt mit **der Aufnahme, der Verbreitung und der Bewertung in den Massenmedien** zusammen; der routinierte aktive Bürger ersetzt das Engagement von Zeit durch Geld

E: Demokratietheoretische Perspektiven

- Soziale Bewegungen haben *Themen und Lösungen der Konkordanzpolitik verändert*: Gründung des Kantons Jura, Frauengleichstellung, Einstellung des AKW-Baus, Vortreibung des Umweltschutzes – aber auch Restriktionen der Ausländer- und Asylpolitik
- Soziale Bewegungen mobilisieren **neue Tendenzen, dienen als Katalysator oder Bremser**
- Dienen als **Korrektiv der etablierten Konkordanz** (bringen gering organisierte und nicht konfliktfähige Probleme auf die Agenda)
- **Stimulieren politische Teilnahme** der Bürgerschaft
- *Sozialisierung zur aktiven Bürgerin* erfolgt zunächst *über soziale Bewegungen* und führt erst in einem zweiten Schritt zur Abstimmungs- und Wahldemokratie
- Wirtschaftspolitische Fragen blieben jedoch bis heute zumeist Domäne der *Verbände und Parteien*
- Forderungen auch künftig mit Volksinitiative: jedoch *schnell am Limit breiter Akzeptanz*
- Handlungsspielraum hängt davon, ob auch eine *internationale Vernetzung* gelingt
- Soziale Bewegungen setzen die Konkordanz unter Druck: auch *gegensätzliche Forderungen* zum gleichen Thema möglich
- Korrektiv der Konkordanz zweischneidig: **soziale Bewegungen mobilisieren für und gegen gesellschaftliche Modernisierung; sei erweitern Perspektiven institutioneller Politik und verengen gleichzeitig ihre Handlungsspielräume**

VL 10 + 11

Kapitel 7: Föderalismus

A: Institutionelle Grundlagen

Die schweizerischen Ideen des Föderalismus:

Kerngehalt des Föderalismus nach Duchacek (1970): gesamtstaatliche Einheit bei grösstmöglicher Gliedstaatlicher Autonomie

Begriff und politische Wertung

- Als Abgrenzung zum Einheitsstaat: rechtliche und politische Autonomie sowie Einfluss auf Entscheidungen des Gesamtstaats der Gliedstaaten
- Antietatistische Färbung
- „Föderalisten“ in CH sind gegen Ausbau der Zentralgewalt des Bundes

Nicht-Zentralisierung

- Kantone haben Verfassungs- und Steuerhoheit
- Alles ist Aufgabe der Kantone und ihrer Gemeinden, was nicht ausdrücklich Bundessache ist (BV Art. 3)
- Jede Übertragung neuerer Aufgaben an den Bund bedarf Verfassungsänderung (und somit Zustimmung von Volk und Ständen)
- Bürgerrecht: zuerst erwerben Einbürgerungswillige das Bürgerrecht auf Gemeindeebene, erst dann kantonale und schliesslich auf Bundesebene

Subsidiarität:

- aus der katholischen Soziallehre (Wurzeln im 17. Jahrhundert bei Johannes Althusius; 1931 von Papst Pius XI; 1943 Brunner, protestantischer Vertreter, gegen den „Totalen Staat“)
- auf zentraler Ebene sollen nur diejenigen Aufgaben erfüllt werden, welche die Möglichkeiten der gliedstaatlichen Ebene übersteigen
- in CH nicht in Verfassung (in der EG-Gründungsakte jedoch schon), trotzdem politischer Grundsatz, Grundhaltung und Legitimationsfigur der Nicht-Zentralisierung

Solidarität, nicht Konkurrenz

- gemeinsam mit US-Föderalismus: horizontale Gewaltentrennung und vertikale Machthemmung als Garantien des liberalen Rechtsstaats
- Unterschied:
 - *ökonomischer Föderalismus (USA)* zielt auf Wettbewerb unter den Regierungen (Idee der Konkurrenz); Bürger lesen die günstigsten Lebensbedingungen durch die „Abstimmung mit den Füßen“ (Migration) aus
 - *CH-Föderalismus* zielt auf Ausgleich zwischen starken, schwachen, reichen und armen Regionen; **nicht die Mobilität, sondern der Ausgleich unterschiedlicher Lebensbedingungen ist das Wohlfahrtsziel**

Kooperativer Föderalismus

- *funktionale Trennung*: Gesetzgebung beim Bund, Vollzug bei den Kantonen
- *sachliche Trennung* der Bundes- und Kantonsaufgaben liess sich im 20. Jahrhundert nicht mehr aufrecht erhalten
- *kooperativer Föderalismus: Aufgaben-, Einnahmen- und Aufgabenverflechtung* (aufgrund Entwicklung des Interventions- und Leistungsstaats)
- Versuche der Entflechtung:
 - *neue Bundesverfassung* (1977), Hauptverantwortlichkeiten von Bund und Kantonen („bi-polarer“ Föderalismus), abgelehnt
 - „Aufgaben-Neuverteilung“ (80-er Jahre), nur bescheidene Erfolge

- *Neugestaltung des Finanzausgleichs und Aufgabenteilung* (NFA 2004), Ziel ist die Entflechtung der 50 z.T. stark verflochtenen Aufgabenbereiche

Föderalistischer Staatsaufbau und Aufgabenverteilung:

- Aufgabenteilung beruht NICHT auf der Trennung von Gesetzgebung und Vollzug, sondern in einer aufgabenspezifischen Mischung beider Aufgaben
- Keine „politische“ Gewaltentrennung zwischen Regierung und Opposition
- Institutionelles Verhältnis von Parlament und Regierung als gegenseitige Zusammenarbeit und Kontrolle („checks and balances“)

Staatsaufbau:

	<i>Exekutive</i>	<i>Legislative</i>	<i>Judikative</i>
<i>Bund</i>	Bundesrat (Wahl durch Bundesversammlung)	Nationalrat / Ständerat (Volkswahl)	Bundesgericht (41 haupt- und 41 nebenamtliche Bundesrichter; Wahl durch Bundesversammlung)
<i>Kantone</i>	Regierungsrat (Volkswahl)	Kantonsparlament (Volkswahl)	Kantonsgericht (Wahl durch Regierung oder Kantonsparlament)
<i>Gemeinden</i>	Gemeinderat (Volkswahl)	Gemeindeparlament (grosse Gemeinden, Volkswahl) Gemeindeversammlung (kleine Gemeinden, alle Stimmberechtigten)	Bezirksgericht (Wahl durch kant. Behörde oder Volkswahl)

Aufgabenverteilung: „Vollzugsföderalismus“, d.h. Bund nutzt Gesetzgebungsmacht autonomieschonend, daher politische bedeutsame Handlungsspielräume der Kantone und Gemeinden („**Mehrebenenpolitik**“)

Bund:

- Internationale Beziehungen
- Landesverteidigung
- Zoll-, Münz-, Währungswesen
- Post, Telekomm., Massenmedien
- Eisenbahnen, Luftfahrt
- Atomenergie, Wasserkraft

Kantone:

- Polizei
- Kirchen
- Volksschulen, Erziehung

Gemeinsam:

- Landwirtschaft
- Zivil- und Strafrecht
- Steuern

Bund (Gesetzgebung) / Vollzug (Kantone)

- Strassenverkehr
- Handel, Industrie, Arbeitsgesetzgebung
- Sozialversicherungen
- Umweltschutz

Gemeinden:

- Bau und Unterhalt lokaler Strassen
- Lokaler öffentlicher Transport (in Städten)
- Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung, Abfallwesen
- Lokale Raumplanung
- Wahl LehrerInnen, Bau von Schulen
- Budget, Erhebung von Steuern

- Fürsorgewesen

Verhältnis zwischen Bund und Kantonen

- Kantonsautonomie: Bestandesgarantie, selbständige Organisation, freie Wahl der Behörden, Freiheit der Kantone von politischer Kontrolle durch den Bund, substantielle eigene Kompetenzen, eigene Finanzquellen und Mitwirkung als gleichberechtigter Partner an Bildung und Ausdruck des nationalen Willens (Aubert)
- „symmetrischer Föderalismus“: keine hierarchische Unterordnung unter den Zentralstaat, sondern Eigenstaatlichkeit von Bund und Kantonen (Steuer- und Verfassungshoheit)
- **Aufsichtsfunktionen**: Einhaltung von Verfassungsgrundsätzen und Verfassungsrecht
- *Gebietsänderungen* bedürfen Genehmigung; bei Konflikten kann Hilfe des Bundes angefordert werden
- *Mindestanforderungen* an politische Institutionen: Verfassung demokratisch, Gewaltentrennung
- Alle *Rechte der Bundesverfassung* müssen den Bewohnern der Kantone zustehen (Grundrechte, Gleichheit, Garantien des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens)
- *Bundesrechte* müssen respektiert und vollzogen werden, starke Rechtskontrolle durch den Bund („**Bundesrecht bricht kantonales Recht**“), ebenso müssen Institutionen und Einrichtungen geschaffen werden, welche für den Vollzug des Bundesrechts erforderlich sind (Haftanstalten)

Vertikale und horizontale Institutionen des Föderalismus

Vertikale Institutionen (Einflussnahme auf die Willensbildung und Entscheidungen des Bundes)

- *Ständerat*
- *Ständemehr*
- *Standesinitiative* (Charakter eines Antrags an das Parlament; bei Ablehnung in den eidgenössischen Räten findet keine Volksabstimmung statt)
- *Kantonsreferendum* (durch 8 Kantone kann das Referendum ergriffen werden, erstmals 2003 gegen geplante Steuerreform)
- *Expertenkommissionen und Vernehmlassungsverfahren* (starker Einfluss, manchmal jedoch deutlich im Schatten der Verbände)
- *Mitwirkung im Vollzug* (da Bund auf kantonale Mitwirkung angewiesen auch Berücksichtigung kantonaler Interessen bei der Gesetzgebung)
- *Sprachenproporz* (in Bundesrat, Kommissionen, etc. als ergänzendes Instrument des Föderalismus)
- *Parteiensystem* (ebenfalls stark föderalistisch organisiert)

Horizontale Institutionen (gemeinsame Koordination, gegenseitige Zusammenarbeit bei öffentlichen Aufgaben, gemeinsame Einflussnahme auf den Bund)

- *Konkordate* (für Regelung gemeinsamer Angelegenheiten auf interkantonalem Vertragsweg, Einstimmigkeit, meist nur Teilkonkordate, grosse und mächtige Kantone können ein ganzes Konkordat scheitern lassen)
- *Kantonale Direktoren- und Fachbeamtenkonferenzen* (Koordination gemeinsamer Aufgaben und Stellungnahmen gegenüber dem Bund)
- *Konferenz der Kantonsregierungen* (seit 1993; neue Tendenz exklusiven Einflusses auf die Bundespolitik, Aussenpolitik)

B: Aufgaben und Ausgabenentwicklung

Entwicklung der Bundesaufgaben:

In Verfassung 1848 nur minimale Kompetenzen für den Bund, erst seit wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Modernisierung führen nach dem 2. Weltkrieg zu einem starken Ausbau der Bundesaufgaben

- Rechtspolitik: seit Totalrevision 1874 ist Bund **Hauptgarant der Grundrechte** (politische Rechte, Niederlassungs-, Vereins- und Versammlungsfreiheit etc.); wirtschaftliche Wettbewerbsordnung; Rechtvereinheitlichungen (Zivilrecht 1914, Strafrecht 1937), gesellschaftliche Gleichstellung der Frauen (1971 und 1981)

- Nationale Infrastrukturpolitik: eidgenössische Hochschule (1855); Bundesbahnen (1891); Energiebereich (Wasserkraft 1914; Atomkraft 1958; Energiepolitik 1990); Nationalstrassenbau (1973); Förderung der wissenschaftliche Forschung (1973); NEAT (1992)
- Wirtschaftspolitik: Mischung aus liberalem Wettbewerb und Schutz binnenorientierter Anbieter (**selektive Wirtschaftspolitik**), jedoch grösste Mühe mit der Entwicklung einer konzeptionellen Politik für die Gesamtwirtschaft; Nationalbank (1905); im 2. WK Rationierungssystem und zentral dirigierte Kriegswirtschaft (Sicherung der Landesversorgung); Wirtschaftsordnung (1947); Konsumenten- und Mieterschutz (1981, 1986); Gründungsmitglied der EFTA (1960); Freihandelsabkommen mit der EWG (1972); *seit 90er*: EU, WTO, Globalisierung führt zu Liberalisierungsdruck (Agrarsektor); Kartell- und Binnemarktgesetz (1995) führt zu stärkerem innerem Wettbewerb; Privatisierungen und Teilprivatisierungen (PTT, SBB, Kantonalbanken, etc.)
- Sozialpolitik: **spät und begrenzt entwickelter Sozialstaat**, geprägt von *Links-Rechts-Polarität* und *föderalistisch-staats skeptische Subsidiaritätshaltung*; öffentliche Kranken- und Unfallversicherung (1918, jedoch erst 1944 obligatorische Grundversicherung); Alters- und Hinterlassenversicherung (1925 angenommen, Umsetzung begann erst 1947); „Dreisäulenkonzept“ (nach Ablehnung der „Volkspension“ 1972); Arbeitslosenversicherung (1951, obligatorisch 1976, revidiert 1982); IV (ab 1959); Mutterschaftsversicherung (1945 Verfassungsauftrag, erst 2004 realisiert!)
- Fiskal- und Finanzpolitik: Verbrauchersteuern und Einkommenssteuern; seit 1992 Umsatzsteuer durch Mehrwertsteuer ersetzt; **seit 90er Jahren in roten Zahlen**, u.a. wg. steigenden Aufwendungen der ALV; Bürgerliche wollen Ausgabenkürzungen, Linke wollen auch neue Einnahmen

Ressourcen, Ausgaben und Gesetzgebung:

- Vergleich der Aufgaben des Bundes mit denjenigen der Kantone unter Berücksichtigung der drei am häufigsten benutzten Indikatoren (Einnahmen und Ausgaben sowie Personal) zeigt keine Tendenz zur Zentralisierung
- Quantitative Entwicklung des Rechts und der Rechtssetzung: langjähriges Wachstum unter einem Prozent (!), klare Widerlegung der These der Gesetzesinflation
- Über die Hälfte der Rechtsetzungstätigkeiten des Bundesrechts widmeten Bundesrat und Parlament den sechs „klassischen“ Aufgaben (Landwirtschaft 20% (!), Handel, Landesverteidigung, Verkehr, Zoll- und Behördenrecht): nicht der moderne Sozialstaat führt zur Überlastung der Gesetzgebung!

Internationaler Vergleich: Bescheidener Staat, geringe Zentralisierung

- Staatstätigkeit: Staatsquote (38.5%) im internationalen Vergleich bescheiden; jedoch starkes Wachstum in letzten 30 Jahren (Ausgaben für „Soziale Sicherheit“)
- Anteil des Zentralstaats: auch im Vergleich mit anderen föderalistischen Staaten die dezentralste Einnahmen- und Ausgabenstruktur (Bund kontrolliert 27% der Einnahmen und 30% der Ausgaben)

Warum in der Schweiz kein grosser Zentralstaat entstehen konnte

- Direkte Demokratie: Zentralisierung weniger wahrscheinlich unter der theoretischen Annahme, die Bürgerschaft ziehe **lokale Steuern** den zentralen vor, weil diese direkteren Nutzen vermitteln und eher kontrollierbar sind
- Verbindung Föderalismus und direkte Demokratie: Volks- und Ständemehr zwingt Bundesrat und Parlament zur **Antizipation aller Opposition aus Volk und Kantonen**; daher nur marginale Abweichungen vom Status quo; Finanzvorlagen stets umstritten
- Keine „implied powers“: Ausdehnung der Kompetenzen **nur über Verfassungsänderungen** (nicht wie in USA, oft den Gerichten übertragen, ohne formelle Verfassungsänderungen)
- Keine direkte Vertretung der Kantonsbehörden im Bund: Eigennutzeninteresse von Gliedstaaten kann auch auf Zentralisierung erpicht sein (unangenehme Aufgaben oder Subventionen abschieben); **Ständeratsmitglieder sind direkt ihrer Wählerschaft verpflichtet**, nicht Staatsinteresse ihres Kantons (D: Berliner Gesetzgebung steht unter gliedstaatlichem Exekutiveinfluss)

C: Vielfalt politischer Institutionen der Kantone

- Hauptgrund: unterschiedlich **Grösse**
- *Kleinkantone* (weniger Mittel): Behörden eher Milizsystem, öffentliche Dienstleistungen eher von grösseren Nachbarkantonen oder Privaten
- **Identitätsbewahrung**: Abgrenzung von „anderen“ durch unterschiedliche Volksrechte, Schulsysteme, Gerichtstraditionen

Gemeinsame Unterschiede:

- Volkswahl der Exekutive: *Majorz* (ausser Tessin und Zug), jedoch zumeist freiwilliger Proporz: aufgrund Volkswahl sensibler auf politische Veränderungen, institutionelles „**Dreiecksverhältnis**“ zwischen Volk, Parlament und Regierung (wobei Parlament und Regierung durch Volkswahl noch unabhängiger voneinander als beim Bund)
- Erweiterte direkte Demokratie: auch *Gesetzesinitiative* (bei einem Drittel unterliegt jede Gesetzesänderung dem obligatorischen Gesetzesreferendum), *Finanzreferendum*, Föderalistische Mitwirkung unterliegt in einzelnen Kantonen dem fakultativen Referendum
- Keine zweite Parlamentskammer: innerkantonaler Föderalismus durch **Gemeindeautonomie** gesichert, „Zweite Lesung“, komplexer Parlamentarismus
- Weniger formalisierter vorparlamentarischer Einfluss der Verbände und Interessengruppen
- Einfachere parteipolitische Verhältnisse: relativ homogene Bevölkerung führt relativ homogenen Gruppierungen

D: Bedeutung der Gemeinde und der Gemeindeautonomie

Gemeindeautonomie:

(Bis 1999 ungeschriebenes Gewohnheitsrecht)

- Verfassungsmässiges Bestandesrecht (einschliesslich der Freiheit, mit anderen Gemeinden zu fusionieren oder unabhängig zu bleiben): jedoch mehr als die Hälfte der Gemeinden in CH unter 500 Einwohner, Gründe: Gemeindeautonomie als politischer Wert (auch ideologisch überhöht), politische Mittel (Zusammenarbeit für spezifische Aufgaben, Transferzahlungen) verringern Anreiz zu Fusion
- Freiheit, innerhalb der kantonalen Gesetzgebung eine passende politische Struktur und Verwaltungsorganisation zu wählen: wichtigster Bestimmungsfaktor ist die Bevölkerungsgrösse
- Recht auf Steuern: für öffentliche Leistungen (Schulen, Pflege, Infrastruktur, öffentliche Bauten, Strassen), Festlegung des Steuersatzes durch das Volk; gibt der Autonomie eine reale politische Bedeutung
- Recht zur selbständigen Erfüllung jener Aufgaben, die nicht in der Kompetenz des Kantons oder des Bundes liegen: schützt die Autonomie; günstiger Boden für die politische Aufgabeninnovation (lokale Erfahrungen gestatten erst eine einigermaßen kohärente und aussichtsreiche Strategie auf Bundesebene, Beispiel: Drogenpolitik)

Grundzüge des lokalen Regierungssystems

- kleine Gemeinden: Gemeindeversammlung als *Legislative* (**Versammlungsdemokratie**); *Exekutive* als **Milizamt**; **milizmässige Verwaltung**
- grössere Gemeinden (über 20'000 Einwohner): Gemeindeparlament als *Legislative* (**Halbdirekte Demokratie**); *Exekutive* als **Berufsamt**; **professionelle Verwaltung**

E: Empirische Befunde des Föderalismus

Kooperativer Föderalismus: Politikverflechtung

- Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen durch sachliche und funktionale Aufgabenteilung (Zusammenarbeit mehrerer politischer Ebenen zur Lösung derselben politischen Aufgabe)
- Gründe: Sachzusammenhänge komplexer Aufgaben (Raumplanung), System der Mischfinanzierung (Stipendien)

In CH: sachliche und funktionale Aufgabenteilung geprägt von hoher Autonomiebehauptung der dezentralen Ebene

Beispiel:

sachliche Aufgabenteilung:

- AHV: Bund
- Ergänzungsleistungen: Kanton
- Sozialhilfe: Gemeinden

Funktionale Aufgabenteilung:

- politische Verantwortlichkeit: Bund
- Vollzug: kantonale, regionale oder private Stellen (Ausgleichskassen; Subventionen für Ergänzungsleistungen)

- Sozialstaatsprogramme geprägt von föderalistischer Konfliktachse „Zentral-Dezentral“
- Subsidiaritätsprinzip als politisch-kulturelles Wertmuster der politischen Mehrheit, bedeutet Präferenz für liberale und dezentrale Lösungen (aus Konfliktlinien „interventionistisch/liberal“ und „Zentral/Dezentral“)
- Ambivalenz zwischen klarer sachlicher Trennung und politischer Verantwortlichkeiten sowie laufend neuen Verflechtungen: **föderalistische Systeme haben einen Hang zur Verflechtung** (auf jeder Ebene Eigeninteressen, jede Ebene vermag Vorteile aus den Verflechtungen zu ziehen)

Zwischen Blockierung und Innovation:

Beispiel: AKW – Energiesparen

- Blockierung: auf Bundesebene grosses Patt zwischen Wirtschaftswachstum und technischem Fortschritt und Postmaterialismus (Moratorium)
- (dezentrale) Innovation: Experimente auf kantonaler Ebene (geeignete Massnahmen mit geringen Kosten konnten ausprobiert werden)
- jedoch: Massnahmen nur in relativ zentralistischen Kantonen (Basleland) möglich, Scheitern an starker Gemeindeautonomie (Zürich oder Bern); kantonale Märkte für Entwicklung von neuen Technologien zu klein (Kehrseiten des Föderalismus)
- Überführung der Innovationen aus dem Experimentierfeld des kantonalen Föderalismus in eine nationale Industriepolitik wurde jedoch abgelehnt und verpasst (im Schatten der Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft)

Föderalismus als Politik des regionalen Ausgleichs

gleichwertige Lebensbedingungen in allen Regionen und verringerte räumliche Disparitäten

Problem:

- **Gefälle der Standortgunst und –attraktivität**: *topographische Unterschiede* (Mittelland- und Berggebiete) und unterschiedliche *Erreichbarkeit* (periphere und zentrale Orte) führen zu ungleichen Lebenschancen; zusätzlich vergrössert die unterschiedliche *Steuerlast* die Unterschiede der Standortgunst und die regionalen Wohlstandgefälle

Lösungen:

- **Setzung von Mindeststandards**: nächsthöhere Ebene setzt ein Mindestniveau öffentlicher Leistungen fest, welche die untere Ebene zu erbringen hat, und hilft bei der Erbringung mit
- **Dezentrale Standortförderung als Nebenziel allgemeiner Infrastrukturplanung**: SBB-Netz, Nationalstrassenbau, NEAT (Rücksicht auf regionalpolitische Interessen)
- **Besondere Förderungsprogramme des regionalen Ausgleichs**: Berggebietsförderung (Beiträge an neue Infrastrukturleistungen falls sich mehrer Gemeinden einer Region auf ein gemeinsames Entwicklungskonzept einigen konnten)
- **Finanzausgleich**: kompensiert Unterschiede in der Steuerkraft oder der öffentlichen Lasten zwischen Gemeindewesen (horizontal: zwischen Gemeinden; vertikal: zwischen Bund und Kantonen); *einnahmeorientierter Finanzausgleich* (Steuern) und *ausgabeorientierter Finanzausgleich* (Lasten, externe Kosten/Nutzen)

Kritik:

- Unübersichtlichkeit, Verwischung politischer Verantwortlichkeit

- Ökonomische Ineffizienz: Überversorgung
- NFA (i.K. 2008):
 - Ziel: Föderalismus mit Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zu stärken, mehr Effizienz, wirkungsvollerer und transparenterer Finanzausgleich
 - Horizontaler und vertikaler Finanzausgleich

Unterschiede USA – CH:

- USA: „Exit-Gesellschaft“: Auswanderer; individuelle Suche und Freiheit des Wohnorts waren wichtig für die Siedler (Wettbewerb); sachpolitische Koalitionen
- CH: „Loyalty-Gesellschaft“: die meisten Bewohner zogen auch in wirtschaftlichen Krisen die Heimat den Chancen in der Fremde vor (Solidarität im Sinne gegenseitiger Leistungen: Verpflichtung zur Mitwirkung, Armenrecht); Dauerkoalition ländlicher Kleinkantone (welche besonders vom Ausgleich profitieren)

Verbindung regionaler Egoismen und überregionaler Solidarität:

- **regionale Egoismen:** rational-choice; Berggebietsförderung vs. Vernachlässigung der weniger günstig organisierten Agglomerationen; generell: Einrichtungen des Wunschbedarf (Sportzentren, Umfahrungen, etc.)
- **Solidarität:** Rücksichtnahme auf Romandie oder Tessin; generell: lebenswichtige Infrastruktureinrichtungen (Lawinenbebauungen, Flusskorrekturen, etc.)

Umgang mit dem Separatismus:

Sezession des Jura

- mehrere Urnegänge mit mehreren Betroffenen: Berner Volk (Möglichkeit der Trennung), jurassische Bevölkerung (definitiver Entscheid über die Loslösung) und schweizerisches Stimmvolk (erst nachdem die jurassische Verfassung stand, entschied sich das eidgenössische Stimmvolk klar für eine 26. Kanton)
- Ablehnung ethnisch-territorialer Prinzipien der Staatsgründung: Anspruch der Separatisten war *Vereinigung aller Jurassier* (Staat, dessen Grenzen mit der Verbreitung einer Kultur, Sprache und Ethnie zusammenfiel); die Anwendung des *Selbstbestimmungsrechts der Stimmberechtigten* bedeutete eine Absage an eine ethnisch-territoriale Aufteilung als Verfahren; steht im *Gegensatz zu der international verbreiteten Praxis* (territoriale Konflikte nach ethnischen Kriterien zu lösen) und *im Einklang mit der schweizerischen Tradition* des multikulturellen Staates (Jura ebenso „künstliches“ Gebilde wie die Schweiz)
- Schaffung des Jura als föderalistische Bewährungsprobe: Kanton Bern liess jurassischer Separatistenbewegung viel politischen Freiraum, entwickelte vorteilhaftes Verfahren der Trennung, Volk stimmte schliesslich über ein Ergebnis und Kompromiss unter den Direktbetroffenen ab

Kehrseite kantonaler Autonomie:

Bundesgericht kompensiert die Schwäche der politischen Bundesbehörden; eminent politische Funktion im schweizerischen Föderalismus

- nach der dritten Ablehnung des *Frauenstimmrechts in AI* staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht: bekamen recht, *Bundesgericht intervenierte* direkt (verfassungskonforme Auslegung der appenzellischen Verfassung)
- keine „Bundesexekution“: Bundesrat kann Erfüllung der Bundesaufgaben durch die Kantone nicht erzwingen (daher: Subventionen, also „Anreizpolitik“)
- **jede kantonale Entscheidung kann vom Bundesgericht nachträglich auf Übereinstimmung mit Bundesrecht geprüft werden;** vor allem Grundrechtliche Prinzipien (Eigentumsgarantie, Handels- und Gewerbefreiheit, Rede- und Versammlungsfreiheit, Rechtsgleichheit und Verfahrensgarantien)
- Höchstrichterliche Verfassungspolitik: volle Respektierung föderalistischer Autonomie kann zur *Preisgabe des Kernanspruchs von Grundrechten* führen, für alle Menschen zu gelten; die volle Durchsetzung gleicher Grundrechtsprinzipien dagegen setzt sich über die partikuläre Autonomie hinweg und vergrössert das *Risiko des Auseinanderklaffens von formellem Recht und vorherrschenden gesellschaftlichen Normen* (Bundesgericht sucht Mittelweg, früher eher Rechtsvereinheitlichung, heute eher Raum für Kantone)

- Richter als Gesetzgeber: bei verspäteten Gesetzesanpassungen (Zivilgesetzbuch) kann das Bundesgericht mit Entscheiden hervortreten und sich an die Stelle des Gesetzgebers setzen

Engpass des schweizerischen Vollzugsföderalismus: Politischer Konsens

- aufgrund schwacher Zentralgewalt des Bundes sind *einvernehmliche Lösungen mit den Kantonen* unerlässlich
- Politische Grundsituationen des Vollzugsföderalismus:
 - o *Hoher Konsens bei Bund und Kantonen*: Relativ gute Umsetzung der Bundspolitik, blosser Empfehlungen können aufgenommen und rasch umgesetzt werden (sofern sie dem Bedürfnis der Kantone entsprechen)
 - o *Hoher Bundeskonsens, tiefer Konsens der Kantone*: unvollständige Umsetzung, abhängig von politischen Mehrheiten in den Kantonen
 - o *Tiefer Bundeskonsens, hoher Konsens der Kantone* (jedoch unterschiedliche Präferenzen): diffuse Ziele der Bundesgesetzgebung, führt zu völlig unterschiedlichen Vollzugsergebnissen (Beispiel Grundstückerwerb), Bundesgesetzgebung wird für kantonale Interessen instrumentalisiert
 - o *Tiefer Konsens bei Bund und Kantonen*: worst case, Umsetzung gelingt - wenn überhaupt – erst nach langer Zeit und ist lückenhaft (Moorinitiative)

Föderalismus vs. Demokratie:

Eine Urnerin überstimmt 33 Zürcherinnen

- statt „jede Person eine Stimme“ (Demokratieprinzip) gilt „jeder Gliedstaat gleiches Stimmengewicht“ (Föderalismusprinzip); Sinn des Föderalismus führt zur Aushöhlung der Demokratie
- theoretische Sperrminorität: **minimaler Stimmenanteil aller Stimmberechtigten**, die für ein Ständemehr in den 11,5 kleinsten Kantonen erforderlich ist (jeweils 51% pro Kanton, gesamtschweizerisch 9%!)
- reale Sperrminorität: **Anteil der effektiv gezählten Stimmen**, welche in den 11,5 kleinsten, ablehnenden Kantonen abgegeben wurden, **am Total der Stimmenden** (1/4 bis 1/5 aller Stimmenden kann entscheiden)
- Blockbildung ländlicher Kleinkantone der Deutschschweiz: für aussenpolitische Vorlagen deutlich mehr als 50% der Stimmbürgerschaft notwendig

Reformmodelle:

Neue Mehrheitsregel (Qualifiziertes Ständemehr)

- Parlamentarische Initiative der Grünen zur **Abschaffung des Ständerats** (1992)
- Volksmehr kann nur ein durch **qualifiziertes Ständemehr** (2/3 o. 15,5 Ständestimmen) überstimmt werden (Robert, 1993)
- Qualifiziertes **Zweidrittelmehr im Ständerat** (Fehr, 2003)
- *Veränderungen* (bezüglich sechs knappen Abstimmungen zugunsten des Volksmehrs): bei allen Resultaten! Stärkste Veränderungen; **100%**

Spezielle Gewichtung besonderer Minderheiten (Städtemodell)

- **Sprachenmodell**
- **Städtemodell**: die grössten Städte bekommen je eine Standesstimme (Idee: Beseitigung der starken Benachteiligung der Städte, deren Präferenzen oft durch das grössere Stimmengewicht ihres kantonalen Umlandes neutralisiert wird)
- *Veränderungen*: bei fünf von sechs Resultaten; **80%**

Qualifiziertes Volksmehr

- eindeutiges **Volksmehr überstimmt ein anderslautendes Ständemehr**
- *Veränderungen*: bei vier von sechs Resultaten; **66.6%**

Demographische Gewichtung der Kantone (Genfermodell)

- Idee: starke Privilegierung der Kleinkantone mildern
- *Bevölkerungsgrösste* Kantone (über 4% der Gesamtbevölkerung): **3 Ständestimmen**
- *Mittlere* Kantone (zwischen 2% und 4%): **2 Ständestimmen**
- *Kleine* Kantone (unter 2%): **1 Ständestimme**

- Konsequenz: Reduktion der Kleinkantone durch Fusion der Kleinen
- *Veränderungen*: bei drei von sechs Resultaten; **50%**

„Stärkeres Mehr“

- **prozentual höheres Mehr** ist gültig
- begünstigt nicht von vornherein das Demokratie- oder das Föderalismusprinzip, sondern dasjenige, das sich in einer einzelnen Abstimmung stärker durchsetzt
- *Veränderungen*: bei zwei von sechs Resultaten; **33.3%**

Realisierung setzt eine Verfassungsänderung voraus – und bei diesen wird die Sperrminorität der kleinen Kantone verhindern, dass diese ihre Privilegierte Stellung verlieren. Einräumung von Minderheitsrechten in Abweichung vom demokratischen Mehrheitsprinzip schafft Irreversibilitäten der politischen Ordnung.

Ungenutzte Chancen:

Beispiel: Agglomerationen

- Konfliktlinie Stadt – Land: wieder aktuell, jedoch mit umgekehrten Vorzeichen; „reiche Städte“ und „ärmliche Landgebiete“ hat sich zum Teil ins Gegenteil verkehrt
- Wohlhabende Wohngemeinden wollen keine Kosten der Verstärkung tragen
- Städte sind wenig gewillt, den Umlandgemeinden als Austausch für finanzielle Beteiligung Mitentscheidung zu gewähren
- Umlandgemeinden sind in einer starken Position: Autonomie als Veto bei Kooperationsverhandlungen
- Ausnahme: Agglomerationsgesetz des Kantons Freiburg; politischer Agglomerationsverband als vierte Staatsebene
- Theoretisch: Föderalismus erlaubt die Schaffung gemeinsamer **Vorteile durch Kooperation unter grösstmöglicher Wahrung der Autonomie** der Beteiligten

F: Theorie und Praxis

Dezentralisierungstheorem (ökonomische Theorie des Föderalismus):

Vorteile

- dezentrale Bereitstellung eines öffentlichen Gutes: entspricht den **Präferenzen** der Stimmbürgerschaft besser; ist **effizient** aufgrund Wettbewerb und **geringerer Planungs- und Entscheidungskosten** (Präferenzen der Stimmbürgerschaft besser bekannt)
- Versuchslabor für Innovationen; **Prozess des gegenseitigen Lernens**; hohe Innovationsfähigkeit kann positive Auswirkungen auf das **Wirtschaftswachstum** haben
- Fiskalische Äquivalenz kann oft besser realisiert werden (Bürgerschaft zahlt **gesamte Kosten**, erhält aber auch **gesamter Nutzen**)

Zentralisierung:

Vorteile

- Unteilbarkeit gewisser Leistungen: können unter einer **kritischen Grösse** gar nicht bereitgestellt werden
- Kleinere Nutzenstreuungen bei grösserer Gebietskörperschaft (**streut weniger über die Grenzen** der zahlenden Gebietskörperschaft hinaus)
- Koordinationszwang: **geringere Entscheidungskosten**
- Sinkende Durchschnittskosten: gewisse Leistungen sind für **das Gesamtgebiet günstiger** als für Teilräume
- Raschere Umsetzung von Innovationen in zentral organisierten Einheiten

„**Trade off**“: für jedes öffentliche Gut liess sich ein „optimaler“ Zentralisierungsgrad mit dem günstigsten Kosten/Nutzenverhältnis bestimmen (Praxis: gerade die Bewertung der Kosten und Nutzen der Zentralisierung eines öffentlichen Gutes bleibt strittig)

Institutionelle Aspekte bezüglich der Schweiz:

Kleinheit und ungleiche Grösse der schweizerischen Gebietskörperschaften

- **Problematik der Mindestgrösse:** Kleingemeinden vielfach überfordert
- **Einkauf bei grösseren Kantonen:** Trend verstärkt sich und erfasst langsam auch die mittleren Kantone; führt zu einem Abhängigkeitsverhältnis, was die Autonomie der kleinen Kantone gefährdet
- Druck auf die **Vereinheitlichung des kantonalen Rechts** aufgrund Globalisierung und Liberalisierung

Automatismen neuer Verflechtungen

- föderalistisches **Entscheidungssystem weist eingebaute Anreize für neue Aufgabenverflechtungen und Mischfinanzierungen** aus
- entflochtene Aufgaben des Bundes können nur dann wirkungsvoll durchgesetzt werden, wenn die zentralen Kompetenzen in diesen Bereichen gestärkt werden

Politikverflechtungsfälle

- **Entscheidungslähmungen zwischen Bund und Kantonen** (obwohl in CH keine „Kodezision“ wie in D)
- Verstärkter Einfluss der Kantone oft über neue Institutionen
- **Verdopplung der Institutionen** kompliziert die Entscheidungsstrukturen des Föderalismus (statt sie zu stärken)

VL 12

Kapitel 11: Entscheidungssystem der Konkordanz

A: Machtteilung und Interessenvermittlung

Konkordanz als Kind einer Wirtschaftskrise

Unterschiede CH gegenüber dem gängigen Typus der Mehrheitsdemokratie:

- Andere Strukturen (Verknüpfung der Elemente)
- Einzelne Elemente andere Funktionen
- Funktionsweise der Entscheidungsprozesse anders, andere Zielwerte

Faktoren für die Änderung zu einem System der Machtteilung und des politischen Kompromiss:

- Referendum (führte zur Allparteienregierung)
- Föderalismus (Ausgleich und Bremse)
- Proporzwahl (anteilmässige Besetzung aller Ämter und Positionen)

30er Jahre:

- doppelter Druck (ausen: Weltwirtschaftskrise und Nationalsozialismus; innen: Frontistenbewegung)
- gesetzgeberischer Entscheidungsprozess bracht zusammen („Vollmachtregime“, direkte Demokratie ausser Kraft)
- Wirtschaftsartikel (1947): **Anhörung in der Gesetzgebung** und Heranziehung zur **Mitwirkung im Vollzug** der „zuständigen Organisationen“; durch Erweiterung und Formalisierung der **vorparlamentarischen Verfahren** bessere Anhörung und Berücksichtigung gesellschaftlicher Gruppen > Stärkung der Verbände
- *Wirtschaftspolitische Konkordanz* erfolgte vor derjenigen der Parteien (1959)
- *Vorparlamentarische Verfahren:* Anreize für Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber und – nehmer, förderte Entwicklung zur Sozialpartnerschaft

Funktionen der Konkordanz:

- geregelte Teilnahme und Einfluss aller referendumsfähigen politischen und gesellschaftlichen Organisationen im Entscheidungsprozess
- politische Konfliktlösung durch Verhandeln und Kompromiss

Neo-Korporatismus oder Pluralismus?Neo-Korporatistische Systeme:

- relativ zentralisierte Organisation von (vor allem) Wirtschaftsverbänden, informelle Zusammenarbeit (Verhandlungspartner gegenüber dem Staat)
- Sozialpartnerschaft

Pluralistische Systeme:

- atomistische Konkurrenz der gesellschaftlichen Gruppen
- punktuelles Lobbying der Verbände

CH: pluralistisches System (Linder)

- Verbandsystem dezentralisiert
- Übergewicht der Arbeitgeber- und Unternehmerinteressen
- Staatlich-private Entscheidungsstrukturen in allen politischen Aufgabenbereichen
- Funktionsfähigkeit korporatistisch-geschlossener Entscheidungsstrukturen zurückgedrängt (Liberalismus und Globalisierung)

Das Vorparlamentarische Entscheidungsverfahren

Aufnahme des Einflusses von Kantonen, Parteien, Verbänden, andere gesellschaftliche Organisationen

Entwurfsarbeiten der Expertenkommission

- erste werden Grundlagen (Vorprojekt) verwaltungsintern erarbeitet
- Weiterbearbeitung durch Expertenkommission (vom Bundesrat auf Vorschlag Departementschef) ernannt
- **Idee: externes Fachwissen und Zusammenbringen politisch relevanter und repräsentativer Positionen**
- Bundesrat bemüht um strategische Kontrolle durch Zeitpunkt und Art des Verfahrens sowie Auswahl der Experten (wobei grosse Wirtschaftsverbände die Möglichkeit haben, ihre Experten selber zu ernennen)

Vernehmlassungsverfahren

- bietet **den interessierten Kreisen Möglichkeit der Stellungnahme** zum (evtl. veränderten) Expertenbericht oder –entwurf (Kantone werden immer eingeladen)
- keine formellen Regeln, wie einzelne Stellungnahmen berücksichtigt werden sollen (politische Wertung, Ziel: Referendumsrisiko vermindern)
- nach Abschluss und Auswertung: Verabschiedung der Vorlage in einer Botschaft an das Parlament

B: Gesamtsystem von Volk, Parlament, Regierung, Verbände und Verwaltung**Der vorparlamentarische Entscheidungskomplex**

- starke Stellung der Verbände und Kantone aufgrund **Referendumsdrohung** und **Partner im Vollzug**
- Verhandlungsgeschickte dosieren Referendumsdrohungen

Der parlamentarische Entscheidungskomplex

- im Parlament fällt der bedeutendste Teil der politischen Entscheidungen
- Anregungen zuhanden der Regierung
- Kontrollfunktion gegenüber Regierung und Verwaltung
- Gesetzgeberische Initiativen auslösen oder intervenieren
- **Hohe Unabhängigkeit** (kein parlamentarisches System)
- **Hohe Akzeptanz des Entscheidungsergebnisses**: demokratische und föderalistische abgestützt
- **Doppelte Begrenzung des Handlungsspielraums**: *Nachkontrolle* durch das Volk und vorstrukturierte Verhandlungsergebnisse aus dem *vorparlamentarischen Verfahren* (ambivalent: Hinweise auf Interessenlage der Direktbetroffenen, jedoch autonomer Handlungsspielraum nicht von informellen Kompromissen der Verbände einschränken lassen)

Der direktdemokratische Entscheidungskomplex

- *Referendum* kann den gesamten Entscheidungsprozess der politischen Elite in Frage stellen
- *Volksinitiative* umgeht den vorparlamentarischen Entscheidungskomplex
- Entscheidungsfunktion: Präferenzen von Volk und Ständen müssen antizipiert werden
- Strukturfunktion des Referendums: **Zwang zur Konkordanz** von Regierung und Parlament (Notwendigkeit einer vorparlamentarischen Arena)

Der administrative Entscheidungskomplex

- *politische Verwaltung* mit selbstständigen Funktionen im Entscheidungsprozess
- Einfluss durch **instrumentelles Wissen, Erfahrung** über Rahmenbedingungen, Defizite und Möglichkeiten des Vollzugs, Organisation des vorparlamentarischen Verfahrens
- Position des Vermittlers
- Längerfristige und allgemeinere Interesse als ein einzelner Verband (nicht immer: Beispiel Landwirtschaftsverwaltung > enge Klientelverhältnis, verbandsnahe Ziele)

Die Regierung

- *leitende Funktion* (strategischer Einfluss, wenig inhaltliche Entscheidungen)
- materielle Entscheidungskompetenz vor allem **im administrativen Entscheidungskomplex**
- Gesetzgebung: Entscheid, ob auf parlamentarische Anregungen eingegangen werden soll; Beratung des Gesetzesentwurfs und Botschaft an das Parlament; Abstimmungskampagne
- *Gegenseitige Unabhängigkeit* von Regierung und Parlament als **Bruchstelle des Systems und der Konkordanz**: Bundesrat stösst oft auf Widerstand in den eidgenössischen Räten

C: These komplementärer Funktion von Verbandssystem und Parlament

Wird kein Kompromiss gefunden: Entscheidungssystem blockiert (keine Neuwahlen oder neue Parlamentsmehrheiten, nur Neuversuch mit modifizierter Vorlage); Beispiele: Ausländer- und Flüchtlingsfragen oder europäische Integration

Dominanz des Verbandssystems:

- Kommissionssystem als Arena der Machtteilung und Verhandlungsdemokratie
- Politische Parteien mögen aus Referendum kein politisches Kapital mehr zu schlagen
- Hohe Entscheidungsfähigkeit des Verbandssystems gegenüber dem fragmentierten Milizsystem

Geteilte Entscheidungsdominanz und hinkender Kompromiss:

- überragender Einfluss der Verbände bei den grossen Reformwerken und bei der EWG-Abstimmung
- staatspolitische und Finanzfragen eher Regierung und Verwaltung sowie Parlament
- jedoch: keine gleichwertige Interessenberücksichtigung (wenig Einfluss der politischen Linken, überproportionaler Einfluss der rechtskonservativen Gruppierungen)
- Konkordanz wird von benachteiligten Akteuren auch bei einseitigem Interessenausgleich gestützt
- Konkordante Entscheidungen kommen bei zustande bei Entscheidungsdominanz von Verbandssystem wie des Parlaments

These des exogen-gesellschaftlichen Einflusses:

- Empfindlichkeit des Konkordanzsystems auf *gesellschaftliche Gesamtentwicklungen* (Wirtschaftswachstum oder aussenpolitischer Druck)
- **Polarisierung der Konkordanz** (Blockbildung: bürgerliche Mehrheiten und links-grün-liberale Minderheiten > Mehrheitsdemokratie im Entscheidungsprozess, statt Verhandlungsdemokratie)
- Wirtschaftswachstum und geringe politisch-ideologische Polarisierung begünstigen Verhandlung und Kompromiss
- Aussenpolitischer Druck: Globalisierung und Europäisierung (Wirtschaftsverbände verlieren, Regierung gewinnt an Einfluss)
- Konkordanz ist ein Zwangssystem: Zusammenarbeit ungeachtet der politischen Grosswetterlage (unterschiedliche Konjunktoren der Integrations- und Handlungsfähigkeit)

D: Konkordanz und Machtteilung

Theorie der Verhandlungsdemokratie

- Modell der Machtteilung: Minderheiten mit dauernden Vetopositionen (während bei parlamentarischer Mehrheitsdemokratie Minderheiten ohne wirksame Sanktionen sind, sie können lediglich über Vertrauensabstimmung o. Wahl selber an die Macht kommen)
- Kennzeichen der Konsensdemokratie: übergrosse Mehrheiten und keine Vetopositionen verletzt, Idealfall Einstimmigkeit („pareto-optimale“ Entscheidung)

Eigenschaften „pareto-optimaler“ Entscheidungen:

Keiner gewinnt alles, keiner verliert (mehr als die anderen): Kompromiss

- Jeder Akteur muss Abstriche machen, bis keiner mehr schlechter gestellt ist, als im Staus quo ante
- **„Opfersymmetrie“**: Verluste nach bestimmten Kriterien der Gleichbehandlung auf alle Beteiligten verteilt (Beispiel: lineare Budgetkürzungen); Probleme: Überzeugung der Basis von der Notwendigkeit der Kürzung (ansonsten Referendum) und keine strukturellen Veränderungen

Verwandlung von Nullsummen- in Positivsummen-Spiele: Kompensationen

- Akteuren, die zunächst durch Vorlage Nachteile hinnehmen müssen, ist Kompensation durch Vorteile in einem anderem Politikbereich in Aussicht gestellt
- **„Päcklipolitik“**: Liste der Verhandlungsgegenstände erweitert, d.h. Ziele multipliziert; weniger Effektivität
- Bedingungen der Konkordanz für politische Innovationen, die ein Mittel konsequent auf die Erreichung eines einzigen wichtigen Ziels einsetzen, sind daher ungünstig

Kooperation, Vertrauen und Lernprozesse

- *Bargaining-Situationen* (Poker: Maximum an Eigennutzen) und *Problem solving-Situationen* (Nutzen des gesamten Spiels durch Kooperation erhöhen)
- **„helvetischer Kompromiss“**: Konkordanzzwang, wechselnde Mehrheits- und Minderheitsrollen
- **informelle Mehrheitspolitik** (Achillesferse der Konkordanz): durch Polarisierung beständige Mehr- und Minderheitsrollen ohne Möglichkeit des Machtwechsels; Kombination der Nachteile

Austarierung zwischen Verbands- und Parlamentskompromiss

- Extremstrategien sind zu vermeiden (d.h. weder vollständige Übernahme des Verbandskompromisses noch optimale Berücksichtigung der Fraktionswünsche)
- Partielle Übernahme des Verbandskompromisses und Veränderungen der Vorlage auch gegen den Willen einzelner Verbände
- Ausscheren aufgrund unterschiedlicher Präferenzen von Parteien und Verbandssystem
- Kompromiss da: Ergreifung des Referendums riskant und Verflechtungen zwischen vorparlamentarischer und parlamentarischer Ebene

Verhaltenskultur der politischen Elite (Elitismus)

- Entscheidungsträger aus Wirtschaft, Verbänden, Regierung und Parlament sind stark vernetzt
- Engerer und *engster Kreis mit hohem und sehr hohem Einfluss in allen Entscheidungen* im vorparlamentarischen Verfahren
- **Gemeinsame Wahrnehmungsfähigkeit von Problemen** über die Interessenperspektiven der zu vertretenden Gruppen hinaus
- *„Elite-Basis-Problem“*: unabhängige Mandate zu Verhandeln führen zu Kritik (Classe politique, Verfilzung)
- Begrenzung: Referendumsdemokratie verlangt besondere Überzeugungsarbeit und Konfliktlösung durch Verhandeln nicht ein ausschliesslich politisches Verhaltensmuster

Trade-Off zwischen Abstimmungs- und Wahldemokratie: Es ist nicht möglich, in einem politischen System gleichzeitig die Wahl- und die Abstimmungsdemokratie zu maximieren (parlamentarische Mehrheitssysteme und direkte Konsensdemokratie)

E: Kritik an der Konkordanz

Politische Umstrittenheit der Konkordanz

- gleichmässige Verteilung der Unzufriedenheit
- Konkordanz verwischt Konflikte wie politische Verantwortlichkeiten und setzt parteipolitischer Profilierung Grenzen
- Realpolitisch (wg. Referendumszwängen) jedoch überaus robust

Input-Kritik: ungleiche Beteiligung und privilegierte Stellung kurzfristiger Partialinteressen

- starker Verbandseinfluss
- Pluralismuskritik: Öffnung für die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen führt zwar zur Erhöhung der Wertberücksichtigung des Entscheidungsprozesses, jedoch ist die innerparteiliche Demokratie nur schwach ausgebildet (Eliten rekrutieren sich aus den oberen Gesellschaftsschichten, Interessen der Nicht-Eliten kommen wenig zum Zuge)
- Fundamentaler Widerspruch: nicht-direkt-demokratischer Machteinfluss ist in einem System besonders stark, das seinen Legitimationsglauben gerade aus der Norm der direkten Beteiligung bezieht
- Relativierung: Verbandssystem stark föderalistisch und branchenmässig fragmentiert; Verbandseinfluss muss sich im Extremfall am direkt-demokratischen Test zu bewähren
- Kompromiss auf Kosten unbeteiligter Dritter (Bsp. Subventionen in der Landwirtschaft)

Output-Kritik: geringe Innovation und Privilegierung saturierter Interessen

- Innovationsschwäche: Entscheidungsprozess dauert lange, Nähe zum Status quo, mit einem Instrument mehrere Ziele gleichzeitig erreichen, Überversorgung, „überbremstes System“ mit zahlreichen Vetopositionen führt zu häufigen „Null-Entscheidungen“
- Privilegierung saturierter Interessen: Bedeutung der Wahlen gering, im vorparlamentarischen Verhandlungsprozess generell keine altruistischen Muster (Wer hat, dem wird gegeben); dagegen spricht jedoch, dass die Abstimmungsdemokratie die einseitige Interessendurchsetzung dämpft
- Staatliche Eigenmacht der Verbände statt Markt und Wettbewerb: am Vollzug beteiligte parastaatliche Organisationen und Akteure haben privilegierte Stellung, Problem der Kontrolle, Überprüfung und Veränderung (kein Machtwechsel)

Empirische Leistungsvergleiche: keine überlegene Innovations- und Anpassungsfähigkeit der Konkurrenzdemokratien, Verhandlungsdemokratien leicht höhere Staatsinterventionen, Problem der „Stop-and-Go“-Politik beeinträchtigt die Innovationsfähigkeit z.B. in GB, Performance der CH-Wirtschafts- und Sozialpolitik unterschätzt (langsame, aber schrittweise Veränderungen)

E: Alternativen zur Konkordanz