

Wolf Linder

# Schweizerische Demokratie

Institutionen - Prozesse - Perspektiven

Verlag Paul Haupt  
Bern • Stuttgart • Wien

# Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Einleitung.....	19
A. Die Schweiz zwischen Erfolgsgeschichte und Identitätskrise.....	19
B. Zur Rolle der politischen Institutionen für die schweizerische Gesellschaft . . . .	20
1. Die Funktionen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft.....	20
2. Die Schweiz als «paradigmatischer Fall politischer Integration».....	22
3. Die eigenständige Form politischer Demokratie.....	24
4. Die schweizerischen politischen Institutionen im Kontext der Globalisierung.....	25
C. Zum Aufbau des Buches.....	26
Kapitel 2: Durch politische Integration zur multikulturellen Gesellschaft . . . . .	27
A. Die Schaffung des Bundesstaates von 1848.....	27
B. Aus Nachteilen werden Vorteile, oder: Bedingungen, die den Nationalstaat ermöglichten.....	30
1. Ein grösserer Markt für die industrielle Wirtschaft.....	31
2. Wachsender politischer Druck von aussen.....	32
3. Die Kultur gegenseitiger Hilfe und Zusammenarbeit in der Kleingesellschaft.....	32
4. Die kantonale Demokratisierung.....	33
5. Die Verbindung von Demokratie- und Föderalismusprinzip.....	35
C. Die Integration von konfessionellen und sprachlichen Minderheiten: Von der Koexistenz zum Pluralismus.....	36
1. Der politische Katholizismus.....	37
2. Mehrsprachigkeit: Verständnisse und Missverständnisse.....	40
3. Der Jura - die Ausnahme der Integration einer kulturellen Minderheit . . . . .	45
D. Kapital und Arbeit: Vom Klassenkampf zu Sozialpartnerschaft und Konkordanz.....	47
1. Arbeiterklasse ohne Heimat.....	48
2. Sozialpartnerschaft und Konkordanz.....	51
E. Grenzen der politischen Integration und des schweizerischen Pluralismus. . . . .	53
Kapitel 3: Das Volk.....	59
A. Wer ist das Volk?.....	59
1. Ausländerstimmrecht.....	60
2. Frauenstimmrecht.....	60

B. Die Wählerschaft.....	63
1. Politische Kultur:	
Einige Einstellungen und Werthaltungen im internationalen Vergleich . . . . .	63
2. Politische Teilnahme.....	65
3. Das Profil der schweizerischen Wählerschaft.....	68
4. Motive des Wahlentscheids.....	70
5. Die Schweizerische Wählerschaft zwischen Stabilität und Wandel . . . . .	72
C. Die aktive Zivilgesellschaft.....	73
1. Das Milizsystem.....	73
> 2. Medien und politische Öffentlichkeit.....	76
3. Aktive politische Öffentlichkeit.....	77
Kapitel 4: Parteien und Parteiensystem.....	79
A. Funktion und Entstehung.....	79
B. Das nationale Parteiensystem.....	81
1. Das Vielparteiensystem und seine politische Fragmentierung.....	81
2. Gesellschaftliche Spaltungen als Determinanten des Parteiensystems.....	84
3. Die Neutralisierung des kulturell-konfessionellen Konflikts.....	87
C. Die föderalistische Fragmentierung.....	88
1. Das schweizerische Parteiensystem - eine prekäre Einheit?.....	88
2. Föderalistische Organisation, innerparteiliche Willensbildung und Finanzierung.....	89
3. Unterschiedliche Verbreitung und Mehrheitsverhältnisse in den Kantonen..	90
D. Der Einfluss des Wahlsystems.....	92
1. Die Grundidee von Majorz- und Proporzwahl.....	92
2. Die Auswirkungen der Proporzregel.....	93
3. Die Auswirkungen der Majorzregel.....	95
4. Ergebnis und Diskussion.....	98
E. Die Parteien in der Gesellschaft.....	100
1. Verbreitung in den Gemeinden.....	100
2. Parteien und Volk.....	101
F. Zukunft des Parteiensystems.....	103
Kapitel 5: Verbände.....	109
A. Entstehung und Funktion.....	109
B. Die Organisation der Wirtschaftsverbände.....	110
C. Sozialpartnerschaft.....	112

D. Die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Staat.....	114
1. Der Einfluss auf die Gesetzgebung.....	114
2. Politikvollzug durch parastaatliche Organisationen.....	116
E. Wie bilden Verbände politische Macht?.....	118
F. Verbände und das Demokratiemodell des Gruppenpluralismus.....	120
Kapitel 6: Soziale Bewegungen.....	125
A. Zur Entwicklung: Politik für das Volk - Politik durch das Volk.....	125
B. Neue soziale Bewegungen in der Schweiz.....	127
C. Soziale Bewegungen zwischen Integration und Repression.....	129
D. Zur Bedeutung der (neuen) sozialen Bewegungen.....	131
1. Soziale Bewegungen und direkte Demokratie.....	131
2. Normalisierung und Institutionalisierung.....	132
E. Demokratietheoretische Perspektiven.....	133
Kapitel 7: Föderalismus.....	135
A. Institutionelle Grundlagen.....	135
1. Die schweizerischen Ideen des Föderalismus.....	135
a. Begriff und politische Wertung.....	135
b. Nicht-Zentralisierung.....	136
c. Subsidiarität.....	136
d. Solidarität, nicht Konkurrenz.....	137
e. Kooperativer Föderalismus.....	138
2. Föderalistischer Staatsaufbau und Aufgabenverteilung.....	138
3. Das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen.....	140
4. Die vertikalen und horizontalen Institutionen des Föderalismus: eine Übersicht.....	142
B. Die Aufgaben- und Ausgabenentwicklung.....	144
1. Die Entwicklung der Bundesaufgaben.....	144
2. Ressourcen, Ausgaben und Gesetzgebung im föderalistischen Vergleich .. .	147
3. Der internationale Vergleich: Bescheidener Staat, geringe Zentralisierung ..	149
a. Die Staatstätigkeit im internationalen Vergleich.....	149
b. Der Anteil des Zentralstaats im internationalen Vergleich.....	150
4. Warum in der Schweiz kein grosser Zentralstaat entstehen konnte.....	150
C. Die Vielfalt politischer Institutionen der Kantone.....	153
D. Die Bedeutung der Gemeinde und der Gemeindeautonomie.....	156
1. Die Gemeindeautonomie.....	156
2. Grundzüge des lokalen Regierungssystems.....	158

E. Empirische Politikanalyse des Föderalismus.....	159
1. Kooperativer Föderalismus: Der Vollzug von Bundesaufgaben auf kantonaler und kommunaler Ebene (Politikverflechtung).....	159
2. Zwischen politischer Blockierung und Innovation: Die Kernenergie- Frage und die experimentellen Energiesparprogramme der Kantone .....	162
3. Föderalismus als Politik des regionalen Ausgleichs.....	165
4. Umgang mit dem Separatismus: Die schwierige Geburt eines neuen Kantons.....	171
5. Die Kehrseite kantonaler Autonomie, oder: wie das Bundesgericht die Schwäche der politischen Bundesbehörden gegenüber den Kantonen kompensiert.....	174
6. Der Engpass des schweizerischen Vollzugsföderalismus: Politischer Konsens.....	177
7. Föderalismus versus Demokratie: Wieso eine Urnerin 31 Zürcherinnen überstimmt.....	179
8. Ungenutzte Chancen des Föderalismus: Das Beispiel der Agglomerationen.....	185
F. Problematik des Föderalismus: Theorie und Praxis.....	187
Kapitel 8: Das Parlament.....	191
A. Die Stellung des Parlaments im politischen System.....	191
1. Das Parlament als «oberste Gewalt des Bundes?».....	191
2. Die Eidgenössischen Räte zwischen präsidialem und parlamentarischem System.....	193
3. Die Eidgenössischen Räte: Rede-oder Arbeitsparlament?.....	194
4. Das Zweikammersystem.....	195
5. Milizidee oder Semi-Professionalismus.....	197
B. Die Organisation des Parlaments.....	199
1. Allgemeines.....	199
2. Die Kommissionen als Organe des Arbeitsparlaments.....	200
C. Die Funktionen des Parlaments.....	201
1. Die Bundesversammlung als Wahlbehörde.....	201
2. Die Gesetzgebung.....	202
3. Budget, Rechnung, Kontrolle und Oberaufsicht.....	204
4. Das Parlament als Forum der Nation.....	205
D. Der politische Entscheidungsprozess:.....	209
1. Die Rolle der Fraktionen.....	209
2. Interessengruppen und Interessenbindungen.....	210

3. Erfolg von Parteifraktionen und -koalitionen.....	212
4. Parlamentarier zwischen Eigennutz und Altruismus.....	215
5. Der Entscheidungsbeitrag des Parlaments im politischen Gesamtprozess ....	217
Kapitel 9: Die Regierung.....	219
A. Die Stellung des Bundesrats im schweizerischen System.....	219
B. Wahl und parteipolitische Zusammensetzung.....	220
C. Der Bundesrat als Kollegialbehörde.....	223
D. Der politische Entscheidungsprozess im Kollegialsystem.....	224
E. Die Funktionen der Regierung und der politischen Verwaltung.....	227
1. Das Überhandnehmen des Departementalprinzips in der Politikformulierung.....	228
2. Die Entwicklung der politischen Verwaltung.....	229
3. Die Expertenkommissionen.....	231
F. Regierungsreform.....	232
Kapitel 10: Direkte Demokratie.....	235
A. Entwicklung und Grundkonzept der halbdirekten Demokratie.....	235
1. Zur Geschichte der Volksrechte.....	235
2. Das Grundkonzept der halbdirekten Demokratie.....	236
3. Das Volk als institutionelle Opposition.....	239
4. Direkte Demokratie als Konkordanzzwang.....	240
5. Modifikationen und Erweiterungen des Grundkonzepts bei den Kantonen und Gemeinden.....	240
6. Ausgestaltung und Begrenzungen des Konzepts halbdirekter Demokratie beim Bund.....	241
B. Die Spielregeln direkter Demokratie beim Bund.....	242
1. Übersicht.....	242
2. Das obligatorische (Verfassungs-)referendum.....	243
3. Das fakultative (Gesetzes-)referendum.....	245
4. Das resolute (aufhebende) Referendum.....	247
5. Die Volksinitiative.....	248
C. Funktionen und Entscheidungswirkungen des Referendums.....	251
1. Zur Wahrscheinlichkeit des fakultativen Referendums.....	251
2. Die innovationshemmenden Entscheidungswirkungen des Referendums ....	255
3. Die Integrationswirkungen der Referendumsdemokratie.....	258
4. Der Einfluss des Verfassungsreferendums auf die Staatsentwicklung.....	258

D. Funktionen und Entscheidungswirkungen der Volksinitiative	259
1. Die Volksinitiative als Instrument politischer Innovation	259
2. Unterschiedliche Funktionen der Initiative	260
3. Zwischen Erfolg und Innovation: Zur Entscheidungslogik der Volksinitiative	261
a. Geringerer Innovationsgrad als Preis des direkten oder des Verhandlungserfolgs	262
b. Hoher Innovationsgrad bei der Mobilisierung neuer Tendenzen und Themen	263
c. Unterschiedlicher Innovationsgrad der Volksinitiative als Wahlhelfer	264
4. Längerfristige Systemwirkungen der politischen Innovation und Integration	264
E. Der Gebrauch des Referendums und der Volksinitiative in den Kantonen	265
F. Die Volksabstimmung	268
1. Von der Lancierung eines Volksbegehrens bis zur Vorlage vor das Volk	268
2. Die Meinungsbildung im Abstimmungskampf	269
a. Die Stimmbürgerschaft	269
b. Der Bundesrat	270
c. Die politischen Parteien und ihre Politiker	270
d. Verbände und weitere gesellschaftliche Organisationen	271
e. Die Medien	271
f. Propaganda und politisches Marketing	272
3. Wählerinnen und Wähler zwischen Wissen, Vertrauen und Propaganda	272
4. Determinanten des Abstimmungserfolgs	275
a. Propaganda	275
b. Abstimmungsparolen der Parteien und Verbände	276
c. Partei- und Verbands-Koalitionen	276
5. Der Entscheid und seine Folgen	277
G. Partizipation und Abstimmungsverhalten der Bürgerschaft	278
1. Die entscheidende Mehrheit	279
2. Regelmässige, gelegentliche Urnengänger und Abstinente	280
3. Wer sind die Urnengängerinnen und die Abstinenten? - Ein Profil des Stimmvolks	282
4. Das Problem der Partizipation aus demokratietheoretischer Sicht	283
H. Das Abstimmungsverhalten	286
1. Ein Beispiel aus der praxisorientierten Abstimmungsforschung: das Referendum gegen das Asylgesetz 1987	286
a. Der Anlass des Referendums	286
b. Die parteipolitisch geprägten Konfliktlinien im Urnengang	287

c. Motive der Stimmenden und Verhaltensgruppen in der Stimmbürgerschaft.....	287
2. Die Bedeutung von Theorien für die Interpretation des Abstimmungsverhaltens.....	288
I. Die Reform der Volksrechte.....	291
 Kapitel 11: Das Entscheidungssystem der Konkordanz.....	295
A. Konkordanz als System der Machtteilung und korporatistischer Interessenvermittlung.....	295
1. Das schweizerische Konkordanzsystem als Kind einer Wirtschaftskrise. . . . .	295
2. Die schweizerische Konkordanz als Modellfall der «Consensus Democracy».....	297
3. Konkordanz und Verbandsstaat als Form des «Neo-Korporatismus».....	298
4. Das vorparlamentarische Verfahren.....	299
B. Das Gesamtsystem von Volk, Parlament, Regierung, Verbänden und Verwaltung.....	301
C. Die These komplementärer Funktion von Verbandssystem und Parlament, oder: wie die Konkordanz bei unterschiedlicher Wetterlage funktioniert . . . . .	303
D. Konkordanz und Machtteilung - demokratietheoretisch betrachtet . . . . .	307
1. Zur Theorie der Verhandlungsdemokratie.....	307
2. Das schweizerische System im Vergleich zur parlamentarischen Mehrheitsdemokratie.....	311
3. Der Trade-off zwischen Wahl- und Abstimmungsdemokratie: Wer hat mehr politischen Einfluss: die Britin oder die Schweizerin? . . . . .	313
E. Kritik an der Konkordanz.....	316
1. Die politische Umstrittenheit der Konkordanz.....	316
2. Input-Kritik: Ungleiche Beteiligung und die privilegierte Stellung der kurzfristigen Partialinteressen.....	317
3. Die Output-Kritik: geringe Innovation und die Privilegierung der saturierten Interessen.....	319
F. Alternativen zur Konkordanz.....	321
1. Die «grosse» Alternative: Konkurrenz statt Konkordanz . . . . .	321
2. Die «kleine» Alternative: Revitalisierung der Konkordanz . . . . .	323
 Kapitel 12: Perspektiven direkter Demokratie.....	325
A. Zur globalen Verbreitung direkter Demokratie.....	325
1. Die Verbindlichkeit.....	327
2. Die Auslösung der Volksabstimmung . . . . .	327
3. Nationale und sub-nationale Volksabstimmungen.....	328



B. Praxis und Wirkungen direkter Demokratie: Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen der Schweiz und den US-Einzelstaaten.....	328
1. Gemeinsamkeiten.....	329
2. Unterschiede.....	332
C. Die demokratietheoretische Perspektive:	
direkte Demokratie zwischen Realität und Utopie.....	334
1. Die Kontroverse: Parlamentarismus gegen direkte Demokratie.....	334
2. Halbdirekte Demokratie: Das Modell «sensibler Demokratie».....	335
3. Möglichkeiten und Grenzen direkter Demokratie aus theoretischer Sicht....	337
D.Fazit.....	343
 Kapitel 13: Föderalismus im internationalen Vergleich.....	 345
A. Kernelemente des institutionellen Föderalismus.....	345
B. Föderalismus: Eine Struktur, ein Prozess und eine politische Kultur.....	346
C. Moderne Bedeutungen des Föderalismus.....	349
1. Föderalismus im Zeitalter der Globalisierung.....	349
2. Der Schutz kultureller Differenz und Vielfalt.....	352
D. Nicht-territorialer Föderalismus.....	354
E. Zur Frage der Sezession.....	356
 Kapitel 14: Zur Bedeutung des Modells der Konsensdemokratie.....	 359
A. Die schweizerische Konsensdemokratie im internationalen Vergleich.....	359
B. Machtteilung als friedliche Lösung des ethnopolitischen Konflikts.....	362
C. Folgerungen.....	368
 Kapitel 15: Zur Zukunftsfähigkeit der schweizerischen Institutionen.....	 371
A. Ausgangsfragen.....	371
B. Globalisierung und ihre Auswirkungen.....	373
1. Zum Begriff der Globalisierung.....	373
2. Globalisierung als politischer Prozess.....	374
3. Auswirkungen der Globalisierung auf die Schweiz.....	378
C. Anpassungen der schweizerischen Entscheidungsstrukturen für einen EU-Beitritt?.....	382
1. Zu den künftigen Handlungsmöglichkeiten direkter Demokratie.....	383
2. Europäischer und schweizerischer Föderalismus: Gemeinsamkeiten und Unterschiede.....	385
D.Fazit.....	388

*Inhaltsverzeichnis*

17

Literatur- und Quellenverzeichnis.....	391
Abkürzungsverzeichnis.....	415
Register statistischer Daten.....	417
Sachregister.....	419