

Wolf Linder

Schweizerische Demokratie

Institutionen - Prozesse - Perspektiven

3., vollständig überarbeitete
und aktualisierte Auflage

Haupt Verlag
Bern • Stuttgart • Wien

Inhalt

Vorwort.....	5
Kapitel 1: Einführung.....	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».....	23
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.....	29
A. Die Schaffung des Bundesstaats von 1848.....	29
B. Aus Nachteilen werden Vorteile, oder: Bedingungen, die den multikulturellen Nationalstaat ermöglichten.....	32
1. Ein grösserer Markt für die industrielle Wirtschaft.....	33
2. Wachsender politischer Druck von aussen.....	34
3. Die Kultur gegenseitiger Hilfe und Zusammenarbeit in der Kleingesellschaft.....	35
4. Die kantonale Demokratisierung.....	36
5. Die Verbindung von Demokratie-und Föderalismusprinzip.....	37
C. Die Integration von konfessionellen und sprachlichen Minderheiten: Von der Koexistenz zum Pluralismus.....	40
1. Der politische Katholizismus.....	40
2. Mehrsprachigkeit: Verständnisse und Missverständnisse.....	43
3. Der Jura - die Ausnahme der Integration einer kulturellen Minderheit	49
D. Kapital und Arbeit: Vom Klassenkampf zu Sozialpartnerschaft und Konkordanz.....	51
1. Arbeiterklasse ohne Heimat.....	52
2. Sozialpartnerschaft und Konkordanz.....	55
E. Grenzen der politischen Integration und des schweizerischen Pluralismus. . . .	58

Kapitel 3: Das Volk.....	65
A. Wer ist das Volk?.....	65
1. Ausländerstimmrecht.....	66
2. Frauenstimmrecht.....	67
B. Die Wählerschaft.....	69
1. Politische Kultur: Einige Einstellungen und Werthaltungen im internationalen Vergleich.....	69
2. Politische Teilnahme.....	72
3. Das Profil der schweizerischen Wählerschaft.....	75
4. Motive des Wahlentscheids.....	79
5. Die schweizerische Wählerschaft zwischen Stabilität und Wandel.....	81
C. Die aktive Zivilgesellschaft.....	82
1. Das Milizsystem.....	82
2. Medien und politische Öffentlichkeit.....	85
3. Aktive politische Öffentlichkeit.....	88
 Kapitel 4: Parteien und Parteiensystem.....	 89
A. Funktion und Entstehung.....	89
B. Das nationale Parteiensystem.....	93
1. Das Vielparteiensystem und seine politische Fragmentierung.....	93
2. Gesellschaftliche Spaltungen als Determinanten des Parteiensystems.....	95
3. Die Neutralisierung des kulturell-konfessionellen Konflikts.....	98
C. Die föderalistische Fragmentierung.....	100
1. Das schweizerische Parteiensystem - eine prekäre Einheit?.....	100
2. Föderalistische Organisation, innerparteiliche Willensbildung und Finanzierung.....	101
3. Unterschiedliche Verbreitung und MehrheitsVerhältnisse in den Kantonen.....	103
D. Der Einfluss des Wahlsystems.....	104
1. Die Grundidee von Majorz- und Proporzwahl.....	104
2. Die Auswirkungen der Proporzregel.....	105
3. Die Auswirkungen der Majorzregel.....	108
4. Ergebnis und Diskussion.....	111
E. Die Parteien in der Gesellschaft.....	114
1. Verbreitung in den Gemeinden.....	114
2. Parteien und Volk.....	115
F. Zukunft des Parteiensystems.....	116

Kapitel 5: Verbände	125
A. Entstehung und Funktion	125
B. Die Organisation der Wirtschaftsverbände	126
C. Sozialpartnerschaft	128
D. Die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Staat	131
1. Der Einfluss auf die Gesetzgebung	131
2. Vom parastaatlichen Politikvollzug zur Liberalisierung und Privatisierung	134
E. Wie bilden Verbände politische Macht?	135
F. Verbände und das Demokratiemodell des Gruppenpluralismus	137
 Kapitel 6: Soziale Bewegungen	 141
A. Zur Entwicklung: Politik für das Volk - Politik durch das Volk	141
B. Soziale Bewegungen und politischer Protest in der Schweiz	143
1. Hauptgruppierungen des politischen Protests 1970-2000	144
2. Neuere Entwicklungen: Vernetzung, neue Medien und Internationalisierung	145
C. Soziale Bewegungen zwischen Integration und Repression	146
D. Soziale Bewegungen und direkte Demokratie	148
1. Bewegungsprotest und partizipative Planung	149
2. (Neue) soziale Bewegungen und der versierte Bürger	150
E. Demokratietheoretische Perspektiven	151
 Kapitel 7: Föderalismus	 155
A. Institutionelle Grundlagen	155
1. Die schweizerischen Ideen des Föderalismus	155
a. Begriff und politische Wertung	155
b. NichtZentralisierung	156
c. Subsidiarität	156
d. Solidarität, nicht Konkurrenz	157
e. Kooperativer Föderalismus	158
2. Föderalistischer Staatsaufbau und Aufgabenverteilung	158
3. Das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen	158
4. Die vertikalen und horizontalen Institutionen des Föderalismus: Eine Übersicht	161
B. Die Aufgaben- und Ausgabenentwicklung	164
1. Die Entwicklung der Bundesaufgaben	164
2. Ressourcen, Ausgaben und Gesetzgebung im föderalistischen Vergleich ...	167
3. Der internationale Vergleich: Bescheidener Staat, geringe Zentralisierung	169

a.	Die Staatstätigkeit im internationalen Vergleich.....	169
b.	Der Anteil des Zentralstaats im internationalen Vergleich.....	170
4.	Warum in der Schweiz kein grosser Zentralstaat entstehen konnte.....	171
C.	Die Vielfalt politischer Institutionen der Kantone.....	172
D.	Die Bedeutung der Gemeinde und der Gemeindeautonomie.....	176
1.	Die Gemeindeautonomie.....	176
2.	Grundzüge des lokalen Regierungssystems.....	178
E.	Empirische Politikanalyse des Föderalismus.....	178
1.	Kooperativer Föderalismus: Der Vollzug von Bundesaufgaben auf kantonaler und kommunaler Ebene (Politikverflechtung).....	179
2.	Zwischen politischer Blockierung und Innovation: Die Kernenergie-Frage und die experimentellen Energiesparprogramme der Kantone.....	181
3.	Föderalismus als Politik des regionalen Ausgleichs.....	184
4.	Umgang mit dem Separatismus: Die schwierige Geburt eines neuen Kantons.....	190
5.	Die Kehrseite kantonaler Autonomie, oder: Wie das Bundesgericht die Schwäche der politischen Bundesbehörden gegenüber den Kantonen kompensiert.....	194
6.	Der Engpass des schweizerischen Vollzugsföderalismus: Politischer Konsens.....	197
7.	Föderalismus versus Demokratie: Wieso eine Uernerin 33 Zürcherinnen überstimmt.....	200
8.	Ungenutzte Chancen des Föderalismus: Das Beispiel der Agglomerationen.....	206
F.	Föderalistische Gebietsreform: Theorie und Praxis.....	208
Kapitel 8: Das Parlament.....		213
A.	Die Stellung des Parlaments im politischen System.....	213
1.	Das Parlament als «oberste Gewalt des Bundes»?.....	213
2.	Die Eidgenössischen Räte zwischen präsidialem und parlamentarischem System.....	215
3.	Die Eidgenössischen Räte: Rede-oder Arbeitsparlament?.....	217
4.	Das Zweikammersystem.....	218
5.	Milizidee oder Semi-Professionalismus.....	220
B.	Die Organisation des Parlaments.....	222
1.	Allgemeines.....	222
2.	Die Kommissionen als Organe des Arbeitsparlaments.....	223
C.	Die Funktionen des Parlaments.....	224
1.	Die Bundesversammlung als Wahlbehörde.....	224

2. Die Gesetzgebung	225
3. Budget, Rechnung, Kontrolle und Obergewalt	227
4. Das Parlament als Forum der Nation	228
D. Der politische Entscheidungsprozess	231
1. Die Rolle der Fraktionen	231
2. Interessenbindungen und mehrfache Loyalitäten	233
3. Erfolg von Parteifraktionen und -koalitionen	236
4. Parlamentarier zwischen Eigennutz und Altruismus	240
5. Der Entscheidungsbeitrag des Parlaments im politischen Gesamtprozess ..	241
Kapitel 9: Die Regierung	245
A. Die Stellung des Bundesrats im schweizerischen System	245
B. Wahl und parteipolitische Zusammensetzung	246
C. Der Bundesrat als Kollegialbehörde	251
D. Der politische Entscheidungsprozess im Kollegialsystem	252
E. Die Funktionen der Regierung und der politischen Verwaltung	255
1. Das Überhandnehmen des Departementalprinzips in der Politikformulierung	256
2. Die Entwicklung der politischen Verwaltung	257
3. Die Expertenkommissionen	259
F. Regierungsreform	260
Kapitel 10: Direkte Demokratie	263
A. Entwicklung und Grundzüge der halbdirekten Demokratie	263
1. Zur Geschichte der Volksrechte	263
2. Das Grundkonzept der halbdirekten Demokratie	264
3. Das Volk als institutionelle Opposition	267
4. Direkte Demokratie als Konkordanzzwang	268
5. Modifikationen und Erweiterungen des Grundkonzepts halbdirekter Demokratie bei den Kantonen und Gemeinden	268
6. Ausgestaltung und Begrenzungen des Konzepts halbdirekter Demokratie beim Bund	269
B. Die Spielregeln direkter Demokratie beim Bund	269
1. Übersicht	269
2. Das obligatorische (Verfassungs-)referendum	270
3. Das fakultative (Gesetzes-)referendum	272
4. Das resolute (aufhebende) Referendum	274
5. Die Volksinitiative	275
C. Funktionen und Entscheidungswirkungen des Referendums	278

1.	Zur Wahrscheinlichkeit des fakultativen Referendums.....	278
2.	Die innovationshemmenden Entscheidungswirkungen des Referendums ..	283
3.	Die Integrationswirkungen der Referendumsdemokratie.....	285
4.	Der Einfluss des Verfassungsreferendums auf die Staatsentwicklung	286
D.	Funktionen und Entscheidungswirkungen der Völkinitiative.....	287
1.	Die Volksinitiative als Instrument politischer Innovation.....	287
2.	Unterschiedliche Funktionen der Volksinitiative.....	287
3.	Zwischen Erfolg und Innovation: Zur Entscheidungslogik der Volksinitiative.....	289
a.	Geringerer Innovationsgrad als Preis für den Erfolg.....	290
b.	Hoher Innovationsgrad bei der Mobilisierung neuer Tendenzen und Themen.....	291
c.	Unterschiedlicher Innovationsgrad der Volksinitiative als Wahlhelfer ...	292
4.	Längerfristige Systemwirkungen der politischen Innovation und Integration.....	292
E.	Der Gebrauch des Referendums und der Volksinitiative in den Kantonen	293
F.	Die Volksabstimmung.....	296
1.	Von der Lancierung eines Volksbegehrens bis zur Vorlage vor das Volk	296
2.	Die Meinungsbildung im Abstimmungskampf.....	297
a.	Die Stimmbürgerschaft.....	297
b.	Der Bundesrat	298
c.	Die politischen Parteien und ihre Politiker.....	299
d.	Verbände und weitere gesellschaftliche Organisationen.....	299
e.	Die Medien.....	299
f.	Propaganda und politisches Marketing.....	300
3.	Wählerinnen und Wähler zwischen Wissen, Vertrauen und Propaganda	301
4.	Determinanten des Abstimmungserfolgs.....	303
a.	Politökonomische Erklärung: Die Wirtschaftslage.....	303
b.	Abstimmungscoalitionen der Parteien.....	304
c.	Propaganda.....	305
5.	Der Entscheid und seine Folgen.....	306
G.	Partizipation und Abstimmungsverhalten der Bürgerschaft.....	307
1.	Die entscheidende Mehrheit.....	307
2.	Regelmässige, gelegentliche Urnengänger und Abstinente.....	308
3.	Wer sind die Urnengängerinnen und die Abstinenten? - Ein Profil des Stimmvolks.....	310
4.	Das Problem der Partizipation aus demokratietheoretischer Sicht	311
H.	Das Abstimmungsverhalten.....	316
1.	Praxisorientierte Abstimmungsforschung anhand der Asylgesetzgebung ...	316

2. Die Bedeutung von Theorien für die Interpretation des Abstimmungsverhaltens.....	319
I. Die Reform der Volksrechte.....	322
1. Die 1990er Jahre: Ausbau oder Einschränkung der Volksrechte?.....	322
2. Die 2000er Jahre: Verunglückte Reformen und die unbewältigte Internationalisierung der direkten Demokratie.....	323
Kapitel 11: Das Entscheidungssystem der Konkordanz.....	327
A. Konkordanz als System der Machtteilung und Interessenvermittlung	327
1. Das schweizerische Konkordanzsystem: Das Kind einer Wirtschaftskrise..	327
2. Die schweizerische Konkordanz als Modellfall der «Consensus Democracy».....	329
3. Konkordanz und Verbandsstaat als Form des «Neokorporatismus» ?	330
4. Das vorparlamentarische Entscheidungsverfahren: Die Arena des Gruppenpluralismus.....	331
B. Das Gesamtsystem von Volk, Parlament, Regierung, Verbänden und Verwaltung.....	334
C. Konkordanz und Machtteilung - demokratietheoretisch betrachtet	336
1. Das schweizerische System im Vergleich zur parlamentarischen Mehrheitsdemokratie.....	336
2. Der Trade-off zwischen Wahl- und Abstimmungsdemokratie: Wer hat mehr politischen Einfluss: Die Britin oder die Schweizerin?	338
3. Zur Theorie der Verhandlungsdemokratie.....	341
4. Konkordanz und direkte Demokratie: Ein ambivalentes Verhältnis	345
5. Die Folgen der Globalisierung auf das Entscheidungssystem und die Konkordanz.....	346
D. Kritik an der Konkordanz.....	347
1. Die politische Umstrittenheit der Konkordanz.....	347
2. Input-Kritik: Ungleiche Beteiligung und die privilegierte Stellung der kurzfristigen Partialinteressen.....	348
3. Die Output-Kritik: Geringe Innovation und die Privilegierung der saturierten Interessen.....	350
E. Alternativen zur Konkordanz.....	352
1. Die «grosse» Alternative: Konkurrenz statt Konkordanz.....	352
2. Die «kleinen» Alternativen: Revitalisierung der Konkordanz.....	354
Kapitel 12: Perspektiven direkter Demokratie.....	357
A. Zur globalen Verbreitung direkter Demokratie.....	357
1. Die Verbindlichkeit.....	359

2. Die Auslösung der Volksabstimmung.....	360
3. Nationale und subnationale Volksabstimmungen.....	361
B. Praxis und Wirkungen direkter Demokratie: Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen der Schweiz und den US-Einzelstaaten.....	361
1. Gemeinsamkeiten.....	362
2. Unterschiede.....	365
C. Die demokratietheoretische Perspektive: Direkte Demokratie zwischen Realität und Utopie.....	367
1. Die Kontroverse: Parlamentarismus gegen direkte Demokratie.....	367
2. Halbdirekte Demokratie: Das Modell «sensibler Demokratie».....	368
3. Möglichkeiten und Grenzen direkter Demokratie aus theoretischer Sicht ..	370
D. Fazit.....	375
 Kapitel 13: Föderalismus im internationalen Vergleich.....	 377
A. Kernelemente des institutionellen Föderalismus.....	377
B. Föderalismus: Eine Struktur, ein Prozess und eine politische Kultur.....	379
C. Moderne Bedeutungen des Föderalismus.....	384
1. Föderalismus im Zeitalter der Globalisierung.....	384
2. Der Schutz kultureller Differenz und Vielfalt.....	386
D. Nicht territorialer Föderalismus.....	389
E. Zur Frage der Sezession.....	391
 Kapitel 14: Zur Bedeutung des Modells der Konsensdemokratie.....	 395
A. Die schweizerische Konsensdemokratie im internationalen Vergleich.....	395
B. Machtteilung als friedliche Lösung des ethnopolitischen Konflikts.....	398
C. Folgerungen.....	405
 Kapitel 15: Zur Zukunftsfähigkeit der schweizerischen Institutionen.....	 407
A. Der Zusammenhang von Globalisierung, Nationalstaat und Demokratie.....	407
B. Rückblick: Die Europäisierung auf dem bilateralen Vertragsweg.....	409
1. 1992: Das Nein von Volk und Ständen zum EWR-Vertrag.....	409
2. Die Strategie des Bilateralismus.....	410
3. Unilaterale Integrationspolitik.....	411
4. Europäisierung als Teil der Globalisierung.....	412
C. Die politische Folgen der Europäisierung.....	413
1. Europäisierung und neue gesellschaftliche Spaltungen.....	413
2. Institutionelle Veränderungen.....	414
3. Zunehmende Polarisierung.....	416
4. Die polarisierte Konkordanz.....	416

D. Alternativen zum Bilateralismus.....	417
E. Vom Bedarf an Reformen und von der Weisheit, auf solche zu verzichten.	423
1. Die Verbindung von Föderalismus, direkter Demokratie und Konkordanz: Eine zukunftsfähige Grundstruktur.....	423
2. Die Notwendigkeit der Regierungsreform.....	424
3. Postdemokratie Swiss made.....	425
4. Direkte Demokratie im globalisierten Umfeld.....	427
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	431
Abkürzungsverzeichnis.....	465
Register statistischer Daten.....	469
Sachregister.....	471