

**Wolf Linder
Sean Mueller**

Schweizerische Demokratie

Institutionen – Prozesse – Perspektiven

**4., vollständig überarbeitete
und aktualisierte Auflage**

Haupt Verlag

Inhalt

Vorwort	5
Grundlagen	19
Kapitel 1: Einführung	20
A. Die Schweiz zwischen Erfolgsgeschichte und Identitätskrise	20
B. Zur Rolle der politischen Institutionen für die schweizerische Gesellschaft ...	21
1. Die Funktionen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft	21
2. Die Schweiz als «paradigmatischer Fall politischer Integration»	24
3. Die Eigenart schweizerischer Demokratie	25
4. Die schweizerischen politischen Institutionen im Kontext der Globalisierung	27
C. Zum Aufbau des Buches	28
Kapitel 2: Durch politische Integration zur multikulturellen Gesellschaft	30
A. Die Schaffung des Bundesstaats von 1848	30
B. Aus Nachteilen werden Vorteile, oder: Bedingungen, die den multi- kulturellen Nationalstaat ermöglichten	33
1. Ein grösserer Markt für die industrielle Wirtschaft	35
2. Wachsender politischer Druck von aussen	35
3. Die Kultur gegenseitiger Hilfe und Zusammenarbeit in der Kleingesellschaft	36
4. Die kantonale Demokratisierung	37
5. Die Verbindung von Demokratie- und Föderalismusprinzip	39
C. Die Integration von konfessionellen und sprachlichen Minderheiten: Von der Koexistenz zum Pluralismus	42
1. Der politische Katholizismus	42
2. Mehrsprachigkeit: Verständnisse und Missverständnisse	46
3. Der Jura - die Ausnahme der Integration einer kulturellen Minderheit. ...	52
D. Kapital und Arbeit: Vom Klassenkampf zu Sozialpartnerschaft und Konkordanz	55
1. Arbeiterklasse ohne Heimat	55

2. Sozialpartnerschaft und Konkordanz.....	58
E. Grenzen der politischen Integration und des schweizerischen Pluralismus ...	62
Institutionen und Prozesse	69
Kapitel 3: Das Volk.....	70
A. Wer ist das Volk?.....	70
1. Ausländerstimmrecht.....	71
2. Frauenstimmrecht.....	72
B. Die Wählerschaft	76
1. Politische Kultur: Einige Einstellungen und Werthaltungen im internationalen Vergleich	76
2. Politische Teilnahme	78
3. Das Profil der schweizerischen Wählerschaft.....	82
4. Motive des Wahlentscheids.....	86
5. Die schweizerische Wählerschaft zwischen Stabilität und Wandel.....	89
C. Die aktive Zivilgesellschaft.....	90
1. Das Milizsystem	90
2. Medien und politische Öffentlichkeit	94
3. Aktive politische Öffentlichkeit	96
Kapitel 4: Parteien und Parteiensystem.....	98
A. Funktion und Entstehung	98
B. Das nationale Parteiensystem	102
1. Das Vielparteiensystem und seine politische Fragmentierung	102
2. Gesellschaftliche Spaltungen als Determinanten des Parteiensystems	105
3. Die Neutralisierung des kulturell-konfessionellen Konflikts	108
C. Die föderalistische Fragmentierung.....	110
1. Das schweizerische Parteiensystem – eine prekäre Einheit?	110
2. Föderalistische Organisation, innerparteiliche Willensbildung und Finanzierung	111
3. Unterschiedliche Verbreitung und Mehrheitsverhältnisse in den Kantonen ..	114
D. Der Einfluss des Wahlsystems.....	115
1. Die Grundidee von Majorz- und Proporzwahl	115
2. Die Auswirkungen der Proporzregel	116
3. Die Auswirkungen der Majorzregel	119
4. Ergebnis und Diskussion.....	123

E.	Die Parteien in der Gesellschaft	126
1.	Verbreitung in den Gemeinden	126
2.	Parteien und Volk	126
F.	Zukunft des Parteiensystems	128
Kapitel 5: Verbände		138
A.	Entstehung und Funktion	138
B.	Die Organisation der Wirtschaftsverbände	139
C.	Sozialpartnerschaft	142
D.	Die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Staat	144
1.	Der Einfluss auf die Gesetzgebung	144
2.	Vom parastaatlichen Politikvollzug zur Liberalisierung und Privatisierung	147
E.	Wie bilden Verbände politische Macht?	149
F.	Verbände und das Demokratiemodell des Gruppenpluralismus	151
Kapitel 6: Soziale Bewegungen		155
A.	Zur Entwicklung: Politik für das Volk – Politik durch das Volk	155
B.	Soziale Bewegungen und politischer Protest in der Schweiz	158
1.	Hauptgruppierungen des politischen Protests 1970–2000:	158
2.	Neuere Entwicklungen: Vernetzung, neue Medien und Internationalisierung	160
C.	Soziale Bewegungen zwischen Integration und Repression	161
D.	Soziale Bewegungen und direkte Demokratie	163
1.	Bewegungsprotest und partizipative Planung	164
2.	(Neue) soziale Bewegungen und der versierte Bürger	165
E.	Demokratiethoretische Perspektiven	166
F.	Populismus	168
Kapitel 7: Föderalismus		171
A.	Institutionelle Grundlagen	171
1.	Die schweizerischen Ideen des Föderalismus	171
2.	Föderalistischer Staatsaufbau und Aufgabenverteilung	175
3.	Das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen	176
4.	Die vertikalen und horizontalen Institutionen des Föderalismus: Eine Übersicht	178
B.	Die Aufgaben- und Ausgabenentwicklung	181
1.	Die Entwicklung der Bundesaufgaben	181

2. Ressourcen, Ausgaben und Gesetzgebung im föderalistischen Vergleich ..	184
3. Der internationale Vergleich: Bescheidener Staat, geringe Zentralisierung.	187
4. Warum in der Schweiz kein grosser Zentralstaat entstehen konnte.....	189
C. Die Vielfalt politischer Institutionen in den Kantonen.....	191
D. Die Bedeutung der Gemeinde und der Gemeindeautonomie.....	195
1. Die Gemeindeautonomie	195
2. Grundzüge des lokalen Regierungssystems	197
3. Die Beziehungen zwischen Gemeinden und Kanton.....	198
E. Empirische Politikanalyse des Föderalismus.....	199
1. Kooperativer Föderalismus: Der Vollzug von Bundesaufgaben auf kantonaler und kommunaler Ebene (Politikverflechtung).....	200
2. Zwischen politischer Blockierung und Innovation: Die Kernenergie- Frage und die experimentellen Energiesparprogramme der Kantone.....	202
3. Föderalismus als Politik des regionalen Ausgleichs	206
4. Umgang mit dem Separatismus: Die schwierige Geburt eines neuen Kantons.....	212
5. Die Kehrseite kantonaler Autonomie, oder: Wie das Bundesgericht die Schwäche der politischen Bundesbehörden gegenüber den Kantonen kompensiert	217
6. Der Engpass des schweizerischen Vollzugsföderalismus: Politischer Konsens.....	220
7. Föderalismus versus Demokratie: Wieso eine Urnerin 35 Zürcherinnen überstimmt.....	223
8. Ungenutzte Chancen des Föderalismus: Das Beispiel der Agglomerationen .	230
F. Föderalistische Gebietsreform: Theorie und Praxis.....	233
Kapitel 8: Das Parlament.....	237
A. Die Stellung des Parlaments im politischen System.....	237
1. Das Parlament als «oberste Gewalt des Bundes»?.....	237
2. Die eidgenössischen Räte zwischen präsidentialem und parlamentarischem System.....	240
3. Die eidgenössischen Räte: Rede- oder Arbeitsparlament?.....	242
4. Das Zweikammersystem	243
5. Milizidee oder Semiprofessionalismus?.....	246
B. Die Organisation des Parlaments.....	248
1. Allgemeines	248
2. Die Kommissionen als Organe des Arbeitsparlaments	249
C. Die Funktionen des Parlaments	250

1. Die Bundesversammlung als Wahlbehörde	250
2. Die Gesetzgebung	251
3. Budget, Rechnung, Kontrolle und Oberaufsicht	253
4. Das Parlament als Forum der Nation	254
D. Der politische Entscheidungsprozess	258
1. Die Rolle der Fraktionen	258
2. Parlamentarierinnen zwischen Partei- und Verbandsloyalität	260
3. Erfolg von Parteifraktionen und -koalitionen	264
4. Parlamentarier zwischen Eigennutz und Altruismus	268
5. Der Entscheidungsbeitrag des Parlaments im politischen Gesamtprozess ..	269
Kapitel 9: Die Regierung	272
A. Die Stellung des Bundesrats im schweizerischen System	272
B. Wahl und parteipolitische Zusammensetzung	273
C. Der Bundesrat als Kollegialbehörde	279
D. Der politische Entscheidungsprozess im Kollegialsystem	280
E. Die Funktionen der Regierung und der politischen Verwaltung	283
1. Departementalisierung, oder: Das Überhandnehmen des Departementalprinzips in der Politikformulierung	284
2. Bürokratisierung, oder: Die Entwicklung der politischen Verwaltung	285
3. Die Zunehmende Bedeutung von Expertinnen	288
E Regierungreform?	289
Kapitel 10: Direkte Demokratie	293
A. Entwicklung und Grundzüge der halbdirekten Demokratie	293
1. Zur Geschichte der Volksrechte	293
2. Das Grundkonzept der halbdirekten Demokratie	295
3. Das Volk als institutionelle Opposition	299
4. Direkte Demokratie als Konkordanzzwang	299
5. Modifikationen und Erweiterungen des Grundkonzepts halbdirekter Demokratie bei den Kantonen und Gemeinden	300
6. Ausgestaltung und Begrenzungen des Konzepts halbdirekter Demokratie beim Bund	300
B. Die Spielregeln direkter Demokratie beim Bund	301
1. Übersicht	301
2. Das obligatorische (Verfassungs-)Referendum	303
3. Das fakultative (Gesetzes-)Referendum	304
4. Das resolutive (aufhebende) Referendum	307

5. Die Volksinitiative.....	308
C. Funktionen und Entscheidungswirkungen des Referendums	312
1. Zur Wahrscheinlichkeit des fakultativen Referendums.....	312
2. Die innovationshemmenden Entscheidungswirkungen des Referendums ..	316
3. Die Integrationswirkungen der Referendumsdemokratie	319
4. Der Einfluss des Verfassungsreferendums auf die Staatsentwicklung	319
D. Funktionen und Entscheidungswirkungen der Volksinitiative	321
1. Die Volksinitiative als Instrument politischer Innovation	321
2. Die vier Funktionen der Volksinitiative	321
3. Zwischen Erfolg und Innovation: Zur Entscheidungslogik der Volksinitiative.....	323
4. Längerfristige Systemwirkungen der politischen Innovation und Integration	327
E. Der Gebrauch des Referendums und der Volksinitiative in den Kantonen....	327
F. Die Volksabstimmung	331
1. Von der Lancierung eines Volksbegehrens bis zur Vorlage vor das Volk ...	331
2. Die Meinungsbildung im Abstimmungskampf.....	332
3. Wählerinnen und Wähler zwischen Wissen, Vertrauen und Propaganda ..	336
4. Determinanten des Abstimmungserfolgs	338
5. Der Entscheid und seine Folgen	342
G. Partizipation und Abstimmungsverhalten der Bürgerschaft.....	343
1. Die entscheidende Mehrheit	343
2. Regelmässige, gelegentliche Urnengänger und Abstinente.....	344
3. Wer sind die Urnengängerinnen und die Abstinenten? Ein Profil des Stimmvolks	346
4. Das Problem der Partizipation aus demokratietheoretischer Sicht	347
H. Das Abstimmungsverhalten.....	352
1. Praxisorientierte Abstimmungsforschung anhand der Asylgesetzgebung ..	352
2. Die Bedeutung von Theorien für die Interpretation des Abstimmungsverhaltens	355
I. Reform der Volksrechte?	358
1. Die 1990er-Jahre: Ausbau oder Einschränkung der Volksrechte?	358
2. Die 2000er-Jahre: Verunglückte Reformen und die unbewältigte Internationalisierung der direkten Demokratie	359
Kapitel 11: Das Entscheidungssystem der Konkordanz	363
A. Konkordanz als System der Machtteilung und Interessenvermittlung.....	363
1. Das Konkordanzsystem: Kind einer Wirtschaftskrise	363

2. Die schweizerische Konkordanz als Modellfall der «Consensus Democracy»	366
3. Konkordanz und Verbandsstaat als Form des «Neokorporatismus»?	366
4. Das vorparlamentarische Entscheidungsverfahren: Die Arena des Gruppenpluralismus	367
B. Das Gesamtsystem von Volk, Parlament, Regierung, Verbänden und Verwaltung 370	
C. Konkordanz und Machtteilung – demokratiethoretisch betrachtet	373
1. Das schweizerische System im Vergleich zur parlamentarischen Mehrheitsdemokratie	373
2. Der Trade-off zwischen Wahl- und Abstimmungsdemokratie: Wer hat mehr politischen Einfluss, die Britin oder die Schweizerin?	375
3. Zur Theorie der Verhandlungsdemokratie	378
4. Konkordanz und direkte Demokratie: Ein ambivalentes Verhältnis	382
5. Die Folgen der Globalisierung auf das Entscheidungssystem und die Konkordanz	383
D. Kritik an der Konkordanz	385
1. Die politische Umstrittenheit der Konkordanz	385
2. Input-Kritik: Ungleiche Beteiligung und privilegierte Stellung kurzfristiger Partialinteressen	386
3. Output-Kritik: Geringe Innovation und Privilegierung saturierter Interessen	388
E. Alternativen zur Konkordanz	390
1. Die «grosse» Alternative: Konkurrenz statt Konkordanz	390
2. Die «kleinen» Alternativen: Revitalisierung der Konkordanz	392
Perspektiven	395
Kapitel 12: Perspektiven direkter Demokratie	396
A. Zur globalen Verbreitung direkter Demokratie	396
1. Verbindlichkeit	399
2. Auslösung der Volksabstimmung	399
3. Nationale und subnationale Volksabstimmungen	400
B. Praxis und Wirkung direkter Demokratie: Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen der Schweiz und den US-Einzelstaaten	401
1. Gemeinsamkeiten	401
2. Unterschiede	405

C.	Die demokratietheoretische Perspektive: Direkte Demokratie zwischen Realität und Utopie	407
1.	Die Kontroverse: Parlamentarismus gegen direkte Demokratie	407
2.	Halbdirekte Demokratie: Das Modell «sensibler Demokratie»	408
3.	Möglichkeiten und Grenzen direkter Demokratie aus theoretischer Sicht.	410
D.	Fazit	416
Kapitel 13: Föderalismus im internationalen Vergleich		419
A.	Kernelemente des institutionellen Föderalismus	419
B.	Föderalismus: Struktur, Prozess und politische Kultur	421
C.	Moderne Bedeutungen des Föderalismus	427
1.	Föderalismus im Zeitalter der Globalisierung	427
2.	Der Schutz kultureller Differenz und Vielfalt	429
D.	Nicht territorialer Föderalismus	433
E.	Zur Frage der Sezession	435
Kapitel 14: Zur Bedeutung des Modells der Konsensdemokratie		438
A.	Die schweizerische Konsensdemokratie im internationalen Vergleich	438
B.	Machtteilung als friedliche Lösung eines ethnopolitischen Konflikts	442
C.	Folgerungen	450
Kapitel 15: Zur Zukunftsfähigkeit der schweizerischen Institutionen		452
A.	Der Zusammenhang von Globalisierung, Nationalstaat und Demokratie	452
B.	Rückblick: Die Europäisierung auf dem bilateralen Vertragsweg	455
1.	1992: Das Nein von Volk und Ständen zum EWR-Vertrag	455
2.	Die Strategie des Bilateralismus	457
3.	Unilaterale Integrationspolitik	458
4.	Europäisierung als Teil der Globalisierung	459
C.	Die politischen Folgen der Europäisierung	460
1.	Europäisierung und neue gesellschaftliche Spaltungen	460
2.	Institutionelle Veränderungen	462
3.	Zunehmende Polarisierung	464
4.	Die polarisierte Konkordanz	464
D.	Alternativen zum Bilateralismus	465
E.	Vom Bedarf an Reformen und von der Weisheit, auf solche zu verzichten	471
1.	Die Verbindung von Föderalismus, direkter Demokratie und Konkordanz: Eine zukunftsfähige Grundstruktur	471

2. Postdemokratie <i>Swiss made</i>	473
3. Direkte Demokratie im globalisierten Umfeld	476
Anhang	479
Literatur- und Quellenverzeichnis	480
Tabellenverzeichnis	511
Grafikverzeichnis	514
Kastenverzeichnis.....	516
Index	517