



DAS POLITISCHE SYSTEM DER SCHWEIZ



Schweiz.

EINLEITUNG

Die Schweiz ist ein kleines Land in Westeuropa mit 7,8 Millionen Einwohnern. Seine Fläche von 41 285 Quadratkilometern entspricht lediglich 0,15% der gesamten Erdoberfläche. Die Schweiz grenzt im Norden an Deutschland, im Osten an Österreich und Liechtenstein, im Süden an Italien und im Westen an Frankreich. Die Schweizer Bevölkerung setzt sich aus verschiede-

nen Sprach- und Religionsgruppen zusammen. Die historischen Wurzeln des Landes reichen zurück ins Jahr 1291; der moderne Nationalstaat wurde jedoch erst 1848 gegründet. Die Schweizer Bevölkerung macht 1,5% der Gesamtbevölkerung Europas aus, nichtsdestotrotz ist das Land wirtschaftlich vergleichsweise stark.

FÖDERALISMUS



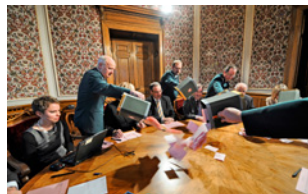
Die Schweiz ist ein föderalistischer Bundesstaat mit 26 Gliedstaaten, den Kantonen. Die Kantone ihrerseits zählen insgesamt rund 2600 Gemeinden (Städte und Dörfer).

VOLKSWAHLEN UND DIREKTE DEMOKRATIE



Das politische System ist geprägt von der starken Mitwirkung des Volkes durch die direkte Demokratie. Neben der Teilnahme an Wahlen nimmt die Schweizer Stimmbürgerschaft über Referenden und Volksinitiativen direkten Einfluss auf wichtige parlamentarische Entscheide.

KONKORDANZ-DEMOKRATIE



Die Konkordanzdemokratie ist eine weitere Besonderheit des schweizerischen Systems. Die Institutionen sind derart ausgestaltet, dass sie die kulturelle Vielfalt repräsentieren und dass alle grösseren politischen Parteien an der Regierung teilhaben. Dies führt dazu, dass sich die politische Macht nicht in einer Hand konzentriert, sondern auf viele Akteure verteilt.

VERGLEICHENDE PERSPEKTIVE



Nach den Ausführungen zu diesen drei wichtigen Elementen des schweizerischen politischen Systems soll eine vergleichende Perspektive die Hauptunterschiede des Systems gegenüber anderen westlichen Demokratien aufzeigen.

INHALTSVERZEICHNIS

IMPRESSUM



FÖDERALISMUS

Die Schweiz ist ein föderalistischer Staat mit drei politischen Ebenen: dem Bund, den 26 Kantonen und etwa 2600 Gemeinden.

■ Der schweizerische Föderalismus zeichnet sich aus durch eine hohe Autonomie der Kantone und eine nicht zentralisierte Aufgabenverteilung. Darin spiegelt sich die historische Entwicklung des Bundesstaats von unten nach oben.

■ Gleichzeitig ist das schweizerische föderalistische System geprägt durch verschiedene Formen vertikaler und horizontaler Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Ebenen.

■ Die traditionell starke Position der Kantone widerspiegelt sich in ihren institutionellen Möglichkeiten, den Entscheidungsprozess auf Bundesebene zu beeinflussen. Darunter ist die zweite Parlamentskammer (Ständerat) die wichtigste Form.

■ Im Rahmen des kantonalen Verfassungsrechts haben auch die Gemeinden eine starke politische Autonomie.

■ Die dezentrale Aufgabenverteilung widerspiegelt sich nicht zuletzt in der föderalen Fiskalstruktur, welche es den Kantonen und den Gemeinden erlaubt, eigene Steuern zu erheben.

■ Ein wichtiger historischer Grund für den Föderalismus liegt in der Zusammensetzung der schweizerischen Gesellschaft aus verschiedenen konfessionellen und sprachlich-kulturellen Gruppen. Föderalismus hilft, kulturelle Vielfalt in der politischen Einheit zu bewahren.

■ Globalisierung und Internationalisierung stellen den schweizerischen Föderalismus vor Probleme. Diesen durch Reformen zu begegnen, ist nicht einfach.



MACHT- UND AUFGABENTEILUNG: VON UNTEN NACH OBEN

In der historischen Entwicklung des Bundesstaates behielten die Kantone wichtige Befugnisse und Aufgaben. Auch heute sind zunächst die Kantone für jede neue Aufgabe zuständig. Neue Aufgaben darf der Bund nur übernehmen, wenn eine entsprechende Verfassungsänderung von der Mehrheit der Kantone (und des Volkes) genehmigt wird. Dies bedeutet eine starke «Vetomacht» der Kantone. Der Versuch, jede Aufgabe zunächst auf den unteren Ebenen zu lösen, ist bekannt als Subsidiaritätsprinzip und gilt als eine der Grundideen des schweizerischen Föderalismus.

Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen

Die Gemeinden haben in der Regel die alleinige Verantwortung bezüglich lokaler Dienstleistungen (Bauwesen, Aufsicht über Gemeindestrassen, Gas, Elektrizität, Wasserversorgung, Abfall, lokale Raumplanung, Wahl der Lehrkräfte, Schulbauten). Die Kantone haben insbesondere diejenigen Kompetenzen und Aufgaben behalten, welche wichtig sind für ihre Identität (Kultur, Bildung, Sprachen, Religion), aber auch solche, welche die Sozialpolitik betreffen (Gesundheit, Sozialfürsorge). Nur für Politikbereiche, die entweder direkt die nationale Unabhängigkeit betreffen (Armee, Geldpolitik, Ausenbeziehungen) oder eine nationale Regelung und Koordination erfordern (Zivilrecht, soziale Sicherheit, Umwelt, Energie, Infrastruktur) ist der Bund zuständig. Er kann sich auch mit einer Rahmengesetzgebung begnügen und den Vollzug den Kantonen überlassen. Alle drei Ebenen, Bund, Kantone und Gemeinden, haben das Recht, Steuern zu erheben und geniessen so ein gewisses Mass an finanzieller Autonomie.

Änderungen in der Aufgabenaufteilung

Die Frage, welche Regeln bei einer Neuverteilung zwischen der Zentralregierung und den Gliedstaaten gelten sollen, ist in jedem föderalistischen System bedeutsam, weil sie zu Machtverschiebungen führt. Eine Neuverteilung von

VERTEILUNG DER AUFGABEN UND KOMPETENZEN

BUND Auf Grundlage der Bundesverfassung	KANTONE Auf Grundlage der kantonalen Verfassungen	GEMEINDEN Eigener Wirkungskreis, definiert durch kantonales Recht
Organisation der Bundesbehörden	Organisation der kantonalen Behörden (eigene Verfassung, eigene Hymne, eigenes Wappen)	Bildung (Kindergarten und Primarschule)
Aussenbeziehungen	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Abfallwesen
Armee und Bevölkerungsschutz	Polizei	Gemeindestrassen
Nationalstrassen (Autobahnen)	Beziehung zwischen Kirche und Staat	Lokale Infrastruktur
Atomenergie	Kultur	Gemeindepolizei
Post und Telekommunikation	Öffentliche Gesundheit	Raumplanung
Geldpolitik	Kantonsstrassen	Bürgerrecht
Soziale Sicherheit (Pensionen, Invalide)	Wald, Wasser, natürliche Ressourcen	Gemeindesteuern
Zivilrecht, Strafrecht	Bildung (Sekundarschulen und Universitäten)	
Zivilprozessrecht, Strafprozessrecht	Umweltschutz	
Zölle	Natur- und Denkmalschutz	
Bildung (technische Hochschulen)	Bürgerrecht	
Energiepolitik	Staatssteuern	
Grundsätze der Raumplanung		
Umweltschutz		
Bürgerrecht		
Bundessteuern		

Aufgaben löst auch in der Schweiz stets Diskussionen aus. Dabei kann es um ideologische Grundsätze wie auch um soziale und ökonomische Interessengegensätze gehen. Der Bund kann neue Aufgaben nur übernehmen, wenn dies die doppelte Mehrheit von Kantonen und Volk in einer Verfassungsabstimmung genehmigt. Dies hat zwei Folgen. Zum einen sind für neue Aufgaben zunächst die Kantone zuständig. Zum andern schützt diese Regelung die Autonomie der Kantone. Viele Verfassungsvorlagen, in denen der Bund neue Aufgaben an sich ziehen wollte, scheiterten im ersten Anlauf am Widerstand der Kantone, bevor sie – oft in abgeschwächter Form – von Volk und Ständen angenommen wurden.

Subsidiaritätsprinzip

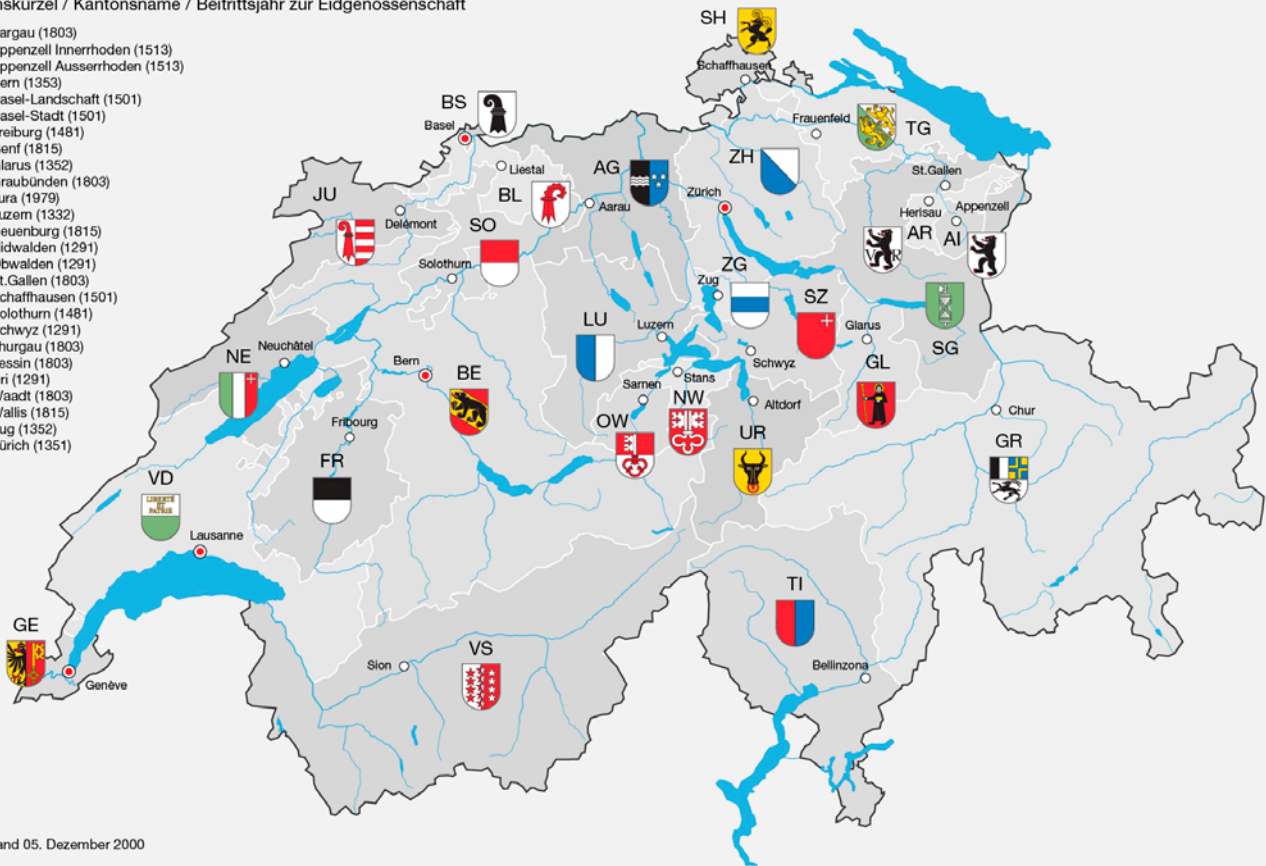
Das schweizerische föderalistische System ist geprägt von einer starken Autonomie der Kantone und ihrer Gemeinden und folgt damit dem Grundsatz der Subsidiarität. Dieser besagt unter anderem, dass die zentralen Behörden im Staat nur diejenigen Aufgaben übernehmen, welche die Möglichkeiten und Kräfte der unteren Ebene übersteigen. In der Schweiz hatte diese Idee bereits eine lange Tradition, bevor sie im Jahr 2000 zur verfassungsrechtlichen Richtlinie wurde. Umfragen zeigen, dass Schweizer Bürger allgemein dem Staat weniger Macht übertragen wollen als Bürger aus umliegenden Ländern und dass sie dezentrale Lösungen wenn immer möglich bevorzugen. Die starke Autonomie von

Kantone und Hauptorte mit Beitrittsdatum zur Eidgenossenschaft

Die 26 Kantone und Hauptorte der Schweiz

Kantonskürzel / Kantonsname / Beitrittsjahr zur Eidgenossenschaft

- AG Aargau (1803)
- AI Appenzell Innerrhoden (1513)
- AR Appenzell Auserrhoden (1513)
- BE Bern (1353)
- BL Basel-Landschaft (1501)
- BS Basel-Stadt (1501)
- FR Freiburg (1481)
- GE Genf (1815)
- GL Glarus (1352)
- GR Graubünden (1803)
- JU Jura (1979)
- LU Luzern (1332)
- NE Neuenburg (1815)
- NW Nidwalden (1291)
- OW Obwalden (1291)
- SG St.Gallen (1803)
- SH Schaffhausen (1501)
- SO Solothurn (1481)
- SZ Schwyz (1291)
- TG Thurgau (1803)
- TI Tessin (1803)
- UR Uri (1291)
- VD Waadt (1803)
- VS Wallis (1815)
- ZG Zug (1352)
- ZH Zürich (1351)



Stand 05. Dezember 2000

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Statistik BFS
Office fédéral de la statistique OFS

0 25 50 km

Quelle: ThemaKart, BFS
Source: ThemaKart, OFS
© BFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern
© OFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern

Kantone und Gemeinden entspricht also auch heute dem Willen der Stimmbürgerschaft. ■

BEISPIEL

Schweizer Bürgerrecht



KOOPERATIVER FÖDERALISMUS

Während der ersten Jahrzehnte des Bundesstaates wurde eine klare Trennung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen angestrebt. Diese klare Trennung der Kompetenzen wurde in der Folge abgelöst durch Mechanismen intensiver Zusammenarbeit zwischen den drei Ebenen des föderalen Systems. Die Komplexität moderner Infrastrukturen, wirtschaftlicher Interventionen und sozialer Programme förderte den Vollzug nationaler Gesetze durch die Kantone und die Durchführung nationaler Programme durch kantonale und lokale Behörden. Zudem wird versucht, durch den sog. Finanzausgleich die ungleichen Lasten und die ungleiche Wirtschaftskraft der Kantone und Gemeinden auszugleichen. So entwickelte sich ein Netz von vertikaler und horizontaler Zusammenarbeit zwischen und unter den drei Ebenen.

Vollzug

Ein Grossteil der nationalen Politik wird durch die Kantone und die Gemeinden vollzogen. Die Kantone haben also nicht nur ihre eigenen Aufgaben und Kompetenzen, sondern auch die Möglichkeit, den Vollzug der nationalen Politik zu beeinflussen. Mit Ausnahme öffentlicher Betriebe (SBB, Post) gibt es keine parallele Bundesverwaltung mit ihren eigenen regionalen Dienstleistungen, Dienststellen oder Gerichten. Die starke Verflechtung zwischen dem Bund und den Kantonen führt regelmässig zu Diskussionen. In der Vergangenheit hatten die Bundesgesetze eher allgemeinen Charakter. Das liess beträchtlichen Raum für den kantonalen Vollzug. Heute, da vermehrt ein einheitlicher Vollzug angestrebt wird, ist die Bundesgesetzgebung detaillierter, und die kantonalen Akteure haben den Bundesbehörden über den Vollzug zu berichten. Die Kantone bemängeln, dass ihre Autonomie gefährdet sei, weil die Bundesgesetze keinen Spielraum im Vollzug mehr gewährten. Dies führe zu einer informellen Zentralisierung. Die Kantone betrachten das Recht, unterschiedlich zu sein, als ein zentrales Element des Föderalismus.

BEISPIEL

Schweizerische Asylpolitik

Vertikale Zusammenarbeit

Neben dem Vollzug von Bundesgesetzen durch die Kantone gibt es weitere Formen vertikaler Kooperation. Als Folge von Internationalisierung und Globalisierung sind die Aussenbeziehungen zu einem wichtigen Bereich für vertikale Kooperation geworden. Sie findet durch Konsultation und Absprachen zwischen Kantonen und Bund statt. Für die Stadt- und Agglomerationsprobleme entwickelt sich neuerdings eine Zusammenarbeit zwischen allen drei föderalen Ebenen in der Form der Tripartiten Agglomerationskonferenz. Notwendig geworden ist dies besonders für die grossen Städte wie Zürich oder Genf. Die Zusammenarbeit umfasst neben politischen Behörden auch weitere Träger öffentlicher Aufgaben.

Horizontale Kooperation

Die Kantone haben das Recht und werden ermutigt, untereinander zusammenzuarbeiten. Heute gibt es über 700 interkantonale Verträge (Korkordate) in verschiedensten Politikbereichen, wobei die meisten von ihnen zwischen bloss zwei Kantonen abgeschlossen wurden. Sie betreffen hauptsächlich Finanz- und Steuerfragen, Bildung, Polizei, Infrastruktur und Gesundheit. In diesen Bereichen wurden bereits vor langer Zeit sog. Regierungskonferenzen der Kantone (z.B. Bildung, Polizei, Gesundheit, Finanzen) gebildet. Eine neuere Form horizontaler Zusammenarbeit ist die Konferenz der Kantonsregierungen. Als eine ihrer wichtigsten Aufgaben betrachtet sie die Abstimmung gemeinsamer Interessen der Kantone gegenüber dem Bund, vor allem im Bereich der Aussenpolitik. Da die Konferenz keine bindenden Richtlinien, sondern nur Empfehlungen verabschieden kann, beruht sie auf einem Konsens zwischen den Kantonen. ■



DIE MITWIRKUNG DER KANTONE AN DEN ENTSCHEIDUNGEN DES BUNDES

Die starke Mitwirkung der Kantone am Entscheidungsprozess des Bundes ist eine wichtige Eigenheit des schweizerischen Föderalismus. Die verbindliche Mitentscheidung geschieht über die zweite Parlamentskammer (Ständerat), das Ständemehr bei Volksabstimmungen sowie die Möglichkeit der Kantone, die Instrumente der Volksinitiative und des Referendums zu benutzen. Daneben nehmen die Kantone politischen Einfluss im vorparlamentarischen Verfahren der Gesetzgebung. Dies alles gibt den Kantonen einen starken Einfluss auf den Entscheidungsprozess beim Bund.

Zweite Kammer (Ständerat)

Die Kantone sind in der zweiten Kammer, dem Ständerat, repräsentiert. Nach dem föderalistischen Grundsatz des gleichen Gewichts der Gliedstaaten ist er zusammengesetzt aus einem Mitglied der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Ob- und Nidwalden, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden sowie aus zwei Mitgliedern der übrigen 20 Kantone. Damit besteht der Ständerat aus insgesamt 46 Mitgliedern. Die Mitglieder des Ständerats sind nicht an ein Mandat der Kantone gebunden. Die Kantone bestimmen das Wahlverfahren für ihre Ständeratsmitglieder selbst. Die Zusammensetzung der zweiten Kammer führt zu einer starken Überrepräsentation der kleinen Kantone: Die vierzehn kleinsten Kantone repräsentieren weniger als 20 % der Bevölkerung, können aber mit ihren 23 Stimmen jede Entscheidung im Ständerat blockieren.

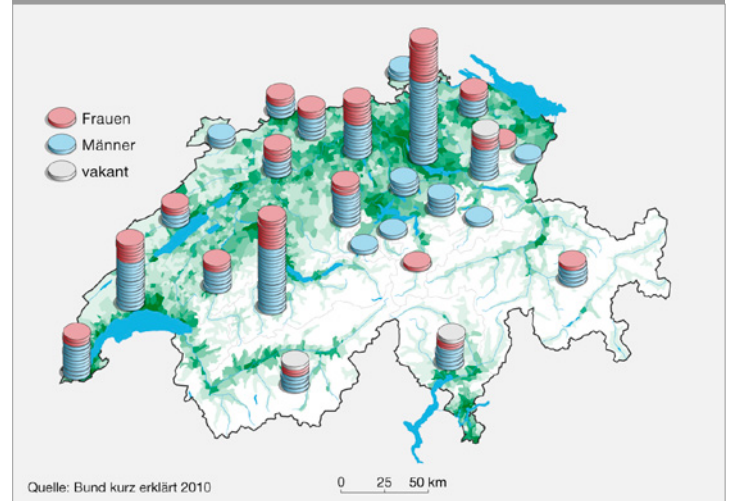
Doppelte Mehrheit bei Volksabstimmungen

Neben ihrem starken Gewicht im Parlament besitzen die Kantone einen starken Einfluss in den eidgenössischen Volksabstimmungen. Für jede Verfassungsänderung beim Bund (entweder durch das obligatorische Referendum oder durch eine Volksinitiative) ist neben der Zustimmung des Volkes auch die Zustimmung der Kantone erforderlich. Für die Ermittlung des

Mitglieder des Ständerats nach Kantonen



Mitglieder des Nationalrats nach Kantonen



sog. Ständemehrs zählen die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Nid- und Obwalden sowie Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden je eine halbe Stimme, die übrigen 20 Kantone eine Stimme. Für das Ständemehr sind deshalb 12 von den 23 Ständesstimmen erforderlich.

Standesinitiative und Referendum der Kantone

Jeder Kanton ist berechtigt, Vorschläge für eine eidgenössische Vorlage einzureichen. Dies wird Standesinitiative genannt. Der Vorschlag muss von der Bundesversammlung angenommen werden; wird er von einer Kammer abgelehnt, gilt er als gescheitert. Zusätzlich können acht Kantone zusammen eine Volksabstimmung über eine von der Bundesversammlung verabschiedete Vorlage verlangen. Diese Bestimmung wurde im Jahr 2003 zum ersten Mal befolgt, als die kantonalen Regierungen sich heftig gegen eine neue Steuervorlage des Bundes aussprachen.

BEISPIEL

Erstes Kantonsreferendum 2003

Vorparlamentarische Vernehmlassung

In der vorparlamentarischen Vernehmlassung nehmen die Kantone Stellung zu den Gesetzesentwürfen des Bundes. Dies ist der übliche Weg der Einflussnahme durch die Kantone und häufig wirksamer als Interventionen in späteren Phasen der parlamentarischen Beratungen. Die Kantone sind freilich nicht die einzigen Akteure, die in der Vernehmlassung angehört werden; auch die Verbände und die politischen Parteien sind dabei. Die Kantone gehören aber häufig dann zu den einflussreichsten Akteuren, wenn sie für den Vollzug eines Gesetzes verantwortlich sind. ■



DIE BEDEUTUNG DER GEMEINDEN

Die rund 2600 Gemeinden unterscheiden sich stark in ihrer geografischen Ausdehnung und Bevölkerungsgrösse. Sie haben eine vergleichsweise starke Position im schweizerischen Föderalismus. Ihre Autonomie ist durch die Bundesverfassung im Rahmen des kantonalen Rechts gewährleistet. Sie haben das Recht, ihre lokale politische Organisation innerhalb der Grenzen der kantonalen Gesetzgebung zu wählen, und können Gemeindesteuern erheben sowie über die Steuersätze entscheiden. Gemeinden sind am nächsten beim Volk und vermögen aufgrund ihrer Selbstständigkeit, massgeschneiderte Lösungen für ihre eigenen Probleme zu entwickeln.

Verfassungsmässige Garantien

Die Gemeinden haben im Rahmen der Rechtsordnung der Kantone ein verfassungsmässiges Bestandesrecht, einschliesslich der Freiheit, sich mit anderen Gemeinden zusammenzuschliessen oder unabhängig zu bleiben. Dies bedeutet, dass Gebietsreformen «von oben», wie sie in anderen Staaten durch Gemeindefusionen erzwungen werden, in der Schweiz kaum möglich wären. Tatsächlich ist die Anzahl der Gemeinden (etwa 3000 bis in die frühen 1990er-Jahre) während Jahrzehnten kaum gesunken. Seitdem haben sich mehr als 400 Gemeinden zu grösseren Einheiten zusammengeschlossen, was nicht erstaunlich ist, denn mehr als die Hälfte der Schweizer Gemeinden zählt kaum 500 Einwohner. Die nachfolgende Abbildung zeigt eine Karte, auf der die unterschiedliche geografische Grösse der schweizerischen Gemeinden ersichtlich ist.

Politische Organisation

Die Gemeinden haben die Freiheit, innerhalb der kantonalen Gesetzgebung ihre eigene politische Struktur und Verwaltungsorganisation zu bestimmen. Es gibt Kantone mit zahlreichen Kleingemeinden und solche mit weniger, aber grösseren Einheiten. Auch der Grad der Selbstständigkeit der Gemeinden variiert von Kanton zu Kanton. In kleinen Gemeinden besteht

die Verwaltung aus einigen wenigen gewählten Behördenmitgliedern, die ihre Funktionen ehrenamtlich und gegen eine geringe Entschädigung ausüben. Die grossen Städte dagegen verfügen über Parlamente und vollamtliche Exekutiven mit professioneller Verwaltung. Dies führt zu etwas seltsamen Proportionen: Die 20 000 Verwaltungsangestellten in Zürich, der mit etwa 385 000 Einwohnern grössten Stadt des Landes, übertreffen die Gesamtbevölkerung des kleinsten Kantons, Appenzell Innerrhoden, welcher 15 500 Einwohner zählt.

Steuern auf Gemeindeebene

Die Gemeinden haben das Recht, Steuern zu erheben und über die Steuersätze selbst zu entscheiden. Dies ist das wichtigste Element zur Wahrnehmung der lokalen Unabhängigkeit. Eigene Steuern erlauben es den Gemeinden nicht nur, über lokale Infrastruktur, Dienst-

leistungen, Raumplanung oder die öffentliche Versorgung nach ihren eigenen Präferenzen zu entscheiden. Eigene Steuerhoheit überträgt auch Verantwortung auf beide Seiten der lokalen Demokratie: Die Behörden werden dafür verantwortlich gemacht, dass sie die Ressourcen nach den Bedürfnissen der Stimmbürgerschaft einsetzen, und die Bürger müssen mit ihren Steuern direkt zur Finanzierung der von ihnen geforderten Dienstleistungen beitragen. Dezentralisiertes Regieren bringt den Staat also näher zum Volk. Mit einem langjährigen Durchschnitt von mehr als 30 % ist der Anteil der Gemeinden am Gesamteinkommen und an den Gesamtausgaben der drei föderalen Ebenen beträchtlich. ■

BEISPIEL

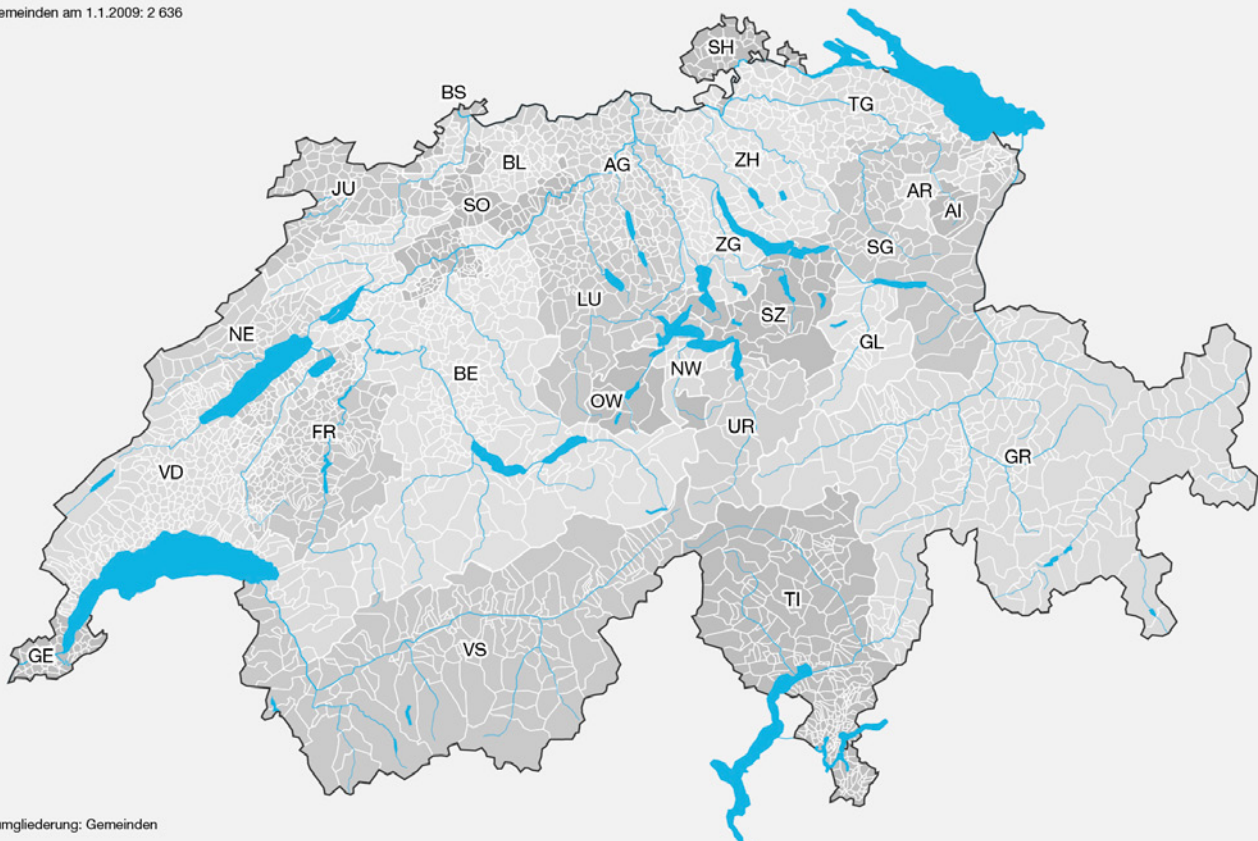
Drogenpolitik in Schweizer Städten

Gemeinden und Kantone der Schweiz 2009

Gemeinden und Kantone der Schweiz 2009

Schweiz

Anzahl Gemeinden am 1.1.2009: 2 636



Raumgliederung: Gemeinden

 Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confédération suisse
 Confederazione Svizzera
 Confederaziun svizra
 Eidgenössisches Departement des Innern EDI
 Département fédéral de l'intérieur DFI
 Bundesamt für Statistik BFS
 Office fédéral de la statistique OFS

0 25 50 km

Quelle: Dienst Raumnomenklaturen, Sektion GEWO, BFS
 Source: Service des nomenclatures spatiales, section GEWO, OFS
 © BFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern
 © OFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern



STEUERFÖDERALISMUS IN DER SCHWEIZ

Bund, Kantone und Gemeinden erheben je eigene Steuern und Abgaben. Kantone haben aufgrund ihrer Steuerhoheit auch die Möglichkeit, die Art und die Höhe der Steuern und Abgaben selbst festzulegen, was zum Steuerwettbewerb führt. Mögliche negative Effekte dieses Wettbewerbs werden durch verschiedene Instrumente des Finanzausgleichs abgefedert. Auch wenn das Ziel des steuerlichen Föderalismus nicht die Gleichheit der Lebensbedingungen ist, gründet es doch auf der regionalen Solidarität.

Jede politische Ebene erhebt ihre eigenen Steuern und Abgaben

Alle drei Ebenen, der Bund, die Kantone und die Gemeinden, erheben direkte Steuern (Einkommenssteuern sowie Gewinnsteuern von Unternehmen). Die direkte Bundessteuer ist allerdings durch die Verfassung befristet und musste in der Vergangenheit periodisch erneuert werden. Die Frist der gegenwärtigen Ordnung läuft 2020 aus. Andere Steuern sind nur auf einer Ebene angesiedelt. Mehrwertsteuer, gewisse Konsumsteuern sowie Stempel- und Quellensteuer erhebt der Bund, während die Kantone das alleinige Recht zur Erhebung von Steuern auf dem Unternehmenskapital oder von Erbschaftssteuern besitzen. Auf Gemeindeebene sind neben den direkten Steuern vor allem Benutzungsgebühren für öffentliche Dienstleistungen (z.B. Wasser, Abwasser, Kläranlagen, Kehrrichtabfuhr) von Bedeutung.

Bezug der Steuern

Die Kantone ziehen kantonale Steuern und, als Dienstleistung für den Bund, direkte Bundessteuern sowie die Quellen- und Stempelsteuer ein. Alle anderen – indirekten – Bundessteuern werden vom Bund selbst eingezogen. Gemeinden ziehen neben den eigenen Einkommenssteuern in manchen Fällen auch diejenigen des Kantons ein. In der Mehrzahl der Kantone zieht

jedoch der Kanton die lokale Einkommenssteuer für die Gemeinden ein. Als Grundregel gilt, dass jede Staatsebene jene Steuern erhält, die sie erhoben hat. Die Besteuerung basiert auf der Selbstdeklaration der Haushalte; die Steuern werden nicht direkt vom Lohn abgezogen, wie es in anderen europäischen Ländern der Fall ist.

Steuerwettbewerb

Die Kantone können ihre Steuersätze frei festlegen und auch die Progression der direkten Einkommenssteuern festlegen. Dies führt zu einer unterschiedlichen Steuerlast für gleiche Einkommen und zu einem Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen. Dieser könnte zu einem «race to the bottom» führen, einem Rennen um die geringste Steuerlast, welche die Ausgaben der Kantone langfristig weniger zu decken vermag. Es gibt jedoch Mechanismen, welche den Effekt dieses Wettbewerbs vermindern. Hauptsächlich ist dies das System des Finanzausgleichs. Die nachfolgende Grafik zeigt die Unterschiede der Steuerbelastung in den kantonalen Hauptstädten als Prozentsatz des Einkommens, welcher von Einpersonenhaushalten als Steuer bezahlt werden muss.

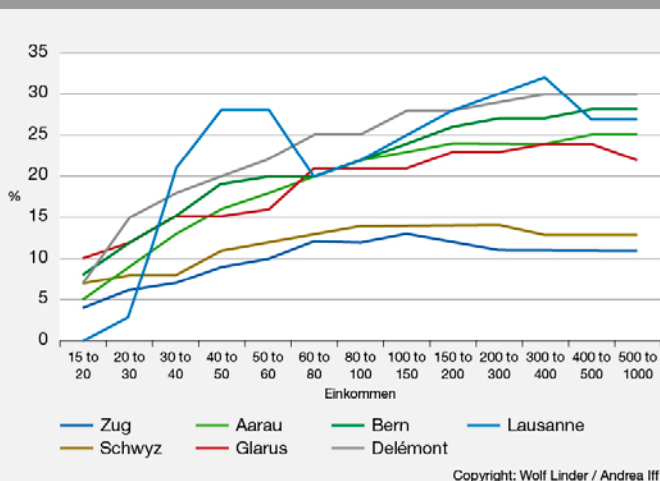
BEISPIEL

Auswirkungen des Steuerföderalismus

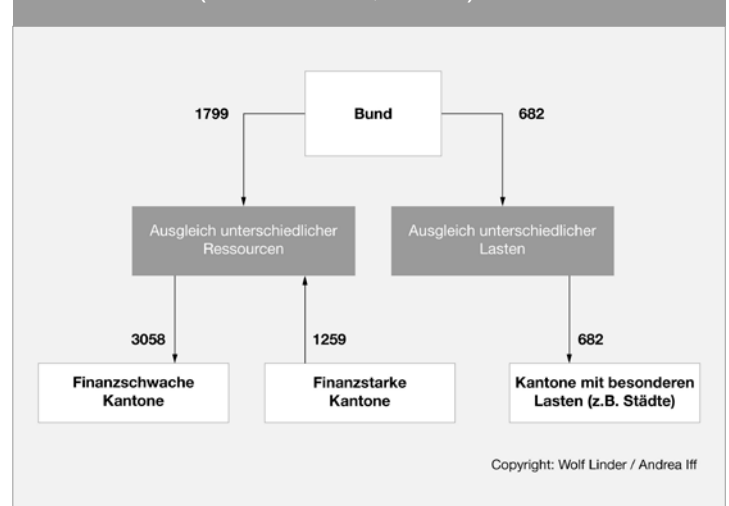
Das System des Finanzausgleichs

Die Schweizer Kantone unterscheiden sich in ihrer Grösse und geografischen Standortgunst, aber auch in ihrer Wirtschaftskraft und der Sozialstruktur ihrer Bevölkerung. Sie haben somit ungleiche Ressourcen für ihre öffentlichen Aufgaben. Der Finanzausgleich soll dafür sorgen, dass die Ressourcengefälle zwischen «reichen» und «armen» Kantonen nicht zu gross werden. Sowohl der Bund als auch die Kantone tragen zu diesem Ausgleich bei. Das Ziel ist nicht die umfassende Gleichheit der Lebensbedingungen, sondern die Kompensation der Unterschiede der Ressourcen von «reichen» und «armen» Kantonen. Daneben leistet der Bund Ausgleichszahlungen an Kantone, die durch ihre Bevölkerungsstruktur oder durch die Zentrumsfunktionen ihrer Städte übermässig belastet sind (Lastenausgleich). Schliesslich gewährt der Bund Subventionen an Kantone und Gemeinden, soweit sie gesetzliche Ausgaben erfüllen, die im Landesinteresse sind. Ähnliches gilt im Verhältnis zwischen Kantonen und Gemeinden.

Steuerbelastung in ausgewählten Kantonshauptorten



Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (in Mio CHF, 2008)



Regionale Solidarität statt Gleichheit der Lebensbedingungen

Der schweizerische Föderalismus strebt nicht nach der Gleichheit der Lebensbedingungen in den Kantonen. Will man kantonale Vielfalt und Autonomie, so muss auch ein gewisses Mass

an ökonomischen Ungleichheiten zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden hingenommen werden. Umgekehrt würde die Gleichheit aller Lebensbedingungen eine Zentralisierung von Gesetzgebung und Politik bedeuten, welche die Mehrheit der Stimmberechtigten wohl ablehnen würde. Immerhin ist die schweizerische Politik stark geprägt von der Idee der Solidarität und des Ausgleichs zwischen den Regionen und den Landesteilen. So sorgt der Bund für gewisse Minimalstandards öffentlicher Leistungen, beispielsweise bei der Primarschule, oder er unterhält ein Angebot des öffentlichen Verkehrs, das nicht nur die grossen Städte verbindet, sondern bis in die entlegenen Berggebiete hinaufreicht.

Verteilung des Nationalbankgewinns an die Kantone

Die schweizerische Nationalbank besorgt als unabhängige Zentralbank die Geldpolitik des Landes. Ihr primäres Ziel ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung. An der Verteilung des Gewinns werden neben dem Bund auch die Kantone beteiligt (Nationalbankgesetz Art. 31): Vom Bilanzgewinn wird eine Dividende von höchstens 6 % des Aktienkapitals ausgerichtet. Der Betrag des Bilanzgewinns, der die Dividendenausschüttung übersteigt, fällt zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone. Der den Kantonen zufallende Anteil wird unter Berücksichtigung ihrer Wohnbevölkerung verteilt. ■



FÖDERALISMUS UND MULTIKULTURELLE GESELLSCHAFT

Die Schweiz setzt sich zusammen aus Kantonen unterschiedlicher Sprache und Religion. Der Föderalismus ist diesen Bedingungen angemessen: Er sichert die kulturelle Vielfalt der Kantone in der nationalen Einheit. Konflikte zwischen protestantischen und katholischen Kantonen gab es nicht nur in der Geschichte der alten Eidgenossenschaft, sondern auch in den ersten Jahrzehnten des Bundesstaats. Doch diese Konflikte kühlten sich ab, und der Föderalismus half mit, dass es zu keinen Spaltungen zwischen den verschiedenen Sprachgruppen kam. Freilich ist es dem Föderalismus nicht immer gelungen, kulturelle und sprachliche Minderheiten zu integrieren. Die französischsprachige katholische Minderheit des Jura fühlte sich im Kanton Bern benachteiligt und erlangte nach langer Auseinandersetzung politische Selbstständigkeit im eigenen Kanton Jura. Die Abspaltung von Bern und die Gründung des Kantons Jura stellten einen interessanten Testfall für das Funktionieren des Föderalismus wie der direkten Demokratie dar.

BEISPIEL

Die Abspaltung des Jura vom Kanton Bern

Multikulturelle Gesellschaft

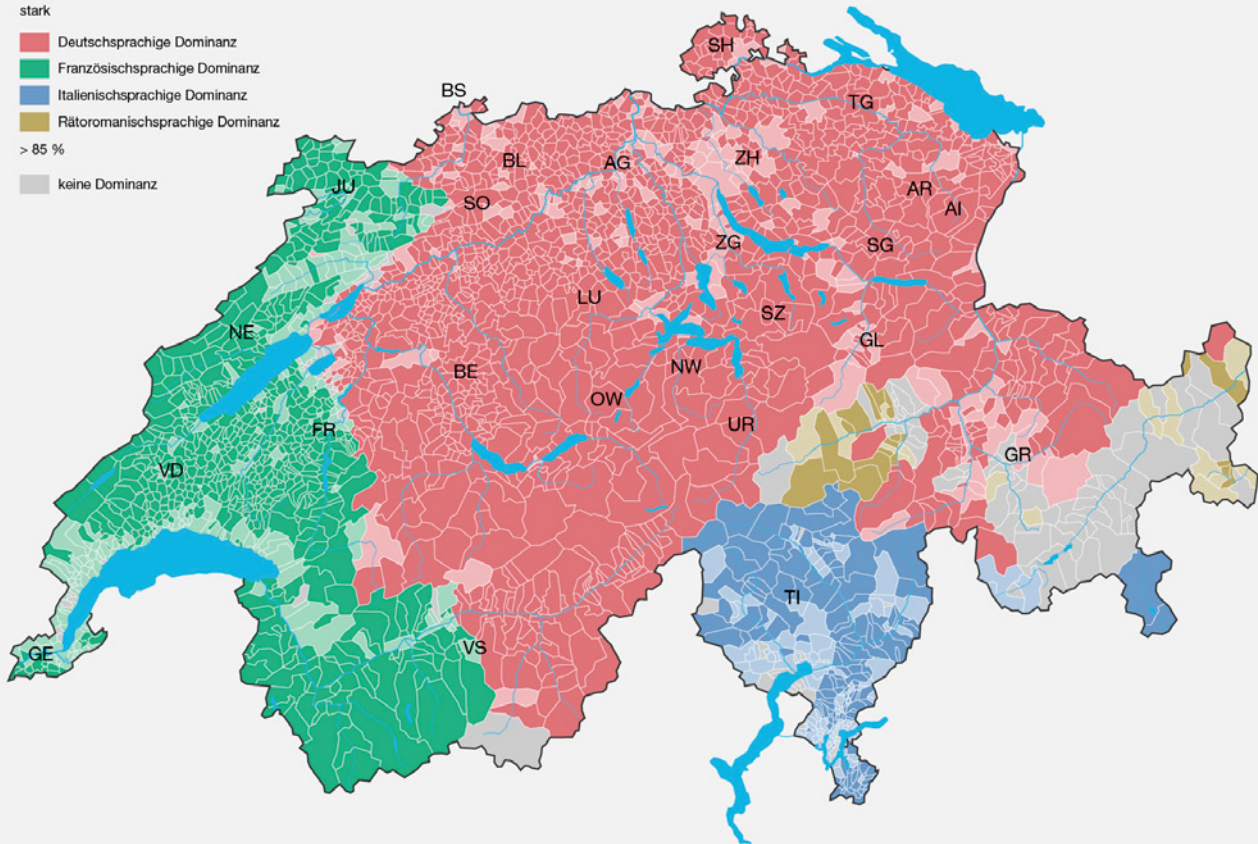
64 % der Schweizer Bevölkerung sprechen Deutsch, 20 % Französisch, 6,5 % Italienisch, 0,5 % Rätoromanisch und, als Folge der Immigration, 9 % eine andere Muttersprache (Daten der Volkszählung 2000). Die Sprachgruppen verteilen sich regional. Es gibt Kantone mit deutsch-, französisch- respektive italienischsprachiger Bevölkerung. Die meisten Kantone anerkennen nur eine Amtssprache. Nur drei der 26 Kantone (Wallis, Bern und Freiburg) sind zweisprachig, und der Kanton Graubünden kennt drei Amtssprachen. Die Rätoromanisch sprechende Gemeinschaft ist die einzige, welche in keinem Kanton eine Mehrheit bildet. Die beiden grossen Konfessionen sind die Katholiken (44 %) und die Protestanten (37 %). Sie verteilen sich heute ausgeglichener auf die Kantone als zu Beginn des Bundesstaates, als es in den Kantonen eindeutiger katholische oder protestantische Mehrheiten gab. Auch in Kantonen mit grossen konfessionellen und sprachlichen Unterschieden sind die Bevölkerungen der Gemeinden relativ homogen.

Sprachenverteilung in der Schweiz

Landessprachen in den Gemeinden, 2000

Dominierende Landessprache

schwach stark



 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Statistik BFS

0 25 50 km

Quelle: Eidgenössische Volkszählung 2000, BFS
© BFS, ThemaKart, Neuenburg 2004 - Relief: swisstopo, Wabern / K16.17

Multikultureller Staat

Der schweizerische Staat beruht nicht auf der ethnischen oder kulturellen Einheit seines Staatsvolks. Vielmehr sah sich die Schweiz von Anfang an als ein multikultureller Staat, der die Gleichwertigkeit und die Gleichberechtigung der verschiedenen Sprachen und Konfessionen anerkennt. «Die Eidgenossenschaft besteht aus den 25 Kantonen und ihren Völkern», hiess es sinngemäss in der Verfassung von 1848. Die Identität der Schweiz besteht also nicht in der Zugehörigkeit ihres Volks zu einer gleichen Ethnie oder Kultur, sondern in der Zugehörigkeit ihrer Bürgerinnen und Bürger zum gleichen Staat und zu seiner demokratischen Verfassung. Es sind nicht zuletzt die politischen Institutionen, die zur Entwicklung einer schweizerischen Gesellschaft geführt haben, die es 1848 eigentlich noch gar nicht gab.

Föderalismus und die Überwindung konfessioneller Spaltung und der Gräben zwischen Deutschschweiz und Romandie

In den ersten 50 Jahren des Bundesstaates waren Katholiken und Protestanten tief gespalten in der Frage der Trennung von Kirche und Staat. Auch taten sich hin und wieder Gräben auf zwischen der Deutschschweiz und der Romandie, etwa zu Beginn des Ersten Weltkriegs im Jahr 1914, als die Sympathien der Romands eher bei Frankreich, diejenigen der Deutschschweizer eher bei Deutschland lagen. Dass solche Spaltungen überwunden werden konnten, war eine bedeutsame Aufgabe schweizerischer Politik. Länder wie Belgien und Kanada haben trotz Föderalismus ernsthafte Probleme zwischen ihren Sprachgruppen. Dies zeigt, dass die Integration verschiedener kultureller Minderheiten nicht einfach ist. Wenn sie in der Schweiz

gelang, so hat das verschiedene Gründe:

■ Der Föderalismus gewährte den «Minderheitskantonen» der Französisch und Italienisch Sprechenden sowie der Katholiken hohe Autonomie, was der Behauptung und der Pflege ihrer kulturellen Eigenheiten zugute kam.

■ Den sprachlichen und konfessionellen Minderheiten wurde die proportionale Beteiligung im Bundesrat und in den weiteren Behörden des Bundes gewährt, was deren Integration in den Bundesstaat förderte (Näheres im Kapitel Konkordanzdemokratie).

■ Die Regierungsparteien bildeten sich nicht als sprachregionale, sondern als nationale Parteien. Da sie für den Erfolg bei Wahlen und Abstimmungen die Stimmen im ganzen Land brauchen, haben die grossen Parteien kein Interesse daran, Sprachkonflikte hochzuspielen. Das diente der Einheit des Landes.

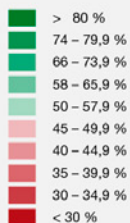
■ Mit der Gründung des Bundesstaats kamen 1848 zwar katholische und protestantische Kantone unterschiedlicher Sprache zusammen. Aber die beiden Spaltungen decken sich nicht: Die Romandie wie die Deutschschweiz umfassen Kantone mit protestantischer wie katholischer Mehrheit. Das war ein wichtiger Umstand: Er führte zu wechselnden Siegern und Verlierern im Parlament und bei Volksabstimmungen, wenn eine Sprachminderheit mit der konfessionellen Mehrheit stimmte oder die katholische Minderheit mit der Deutschschweizer Mehrheit. Damit wurde auch verhindert, dass aus den konfessionellen und sprachlichen Konflikten eine einzige grosse Spaltung wurde.

Die starke konfessionelle Spaltung der Schweiz aus dem 19. Jahrhundert kühlte sich stark ab, nachdem die katholisch-konservative Partei

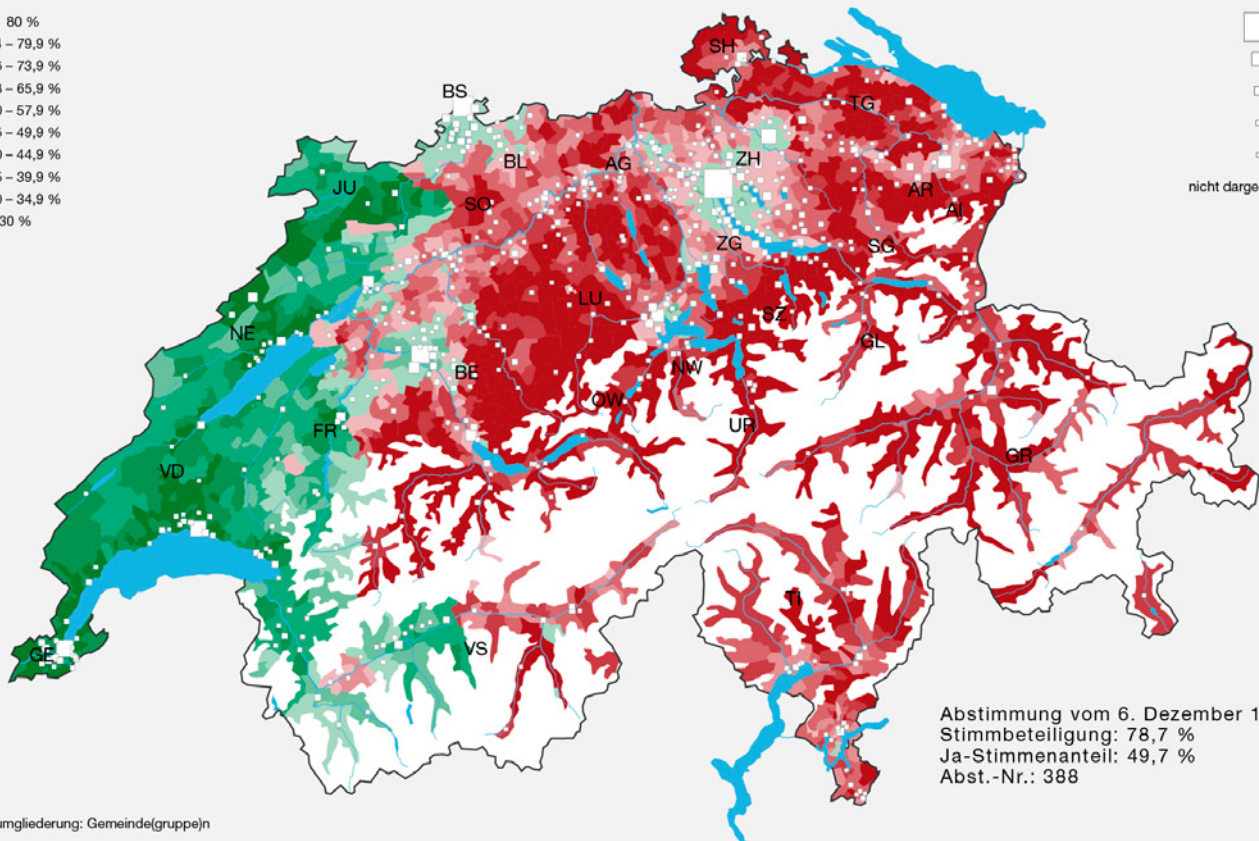
Bundesbeschluss über den EWR Beitritt 1992

Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Beitritt)

Ja-Stimmenanteil



Ja-Stimmenanteil



Abstimmung vom 6. Dezember 1992
 Stimmbeteiligung: 78,7 %
 Ja-Stimmenanteil: 49,7 %
 Abst.-Nr.: 388

Raumgliederung: Gemeinde(gruppe)n

Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confédération suisse
 Confederazione Svizzera
 Confederaziun svizra
 Eidgenössisches Departement des Innern EDI
 Département fédéral de l'intérieur DFI
 Bundesamt für Statistik BFS
 Office fédéral de la statistique OFS

0 25 50 km

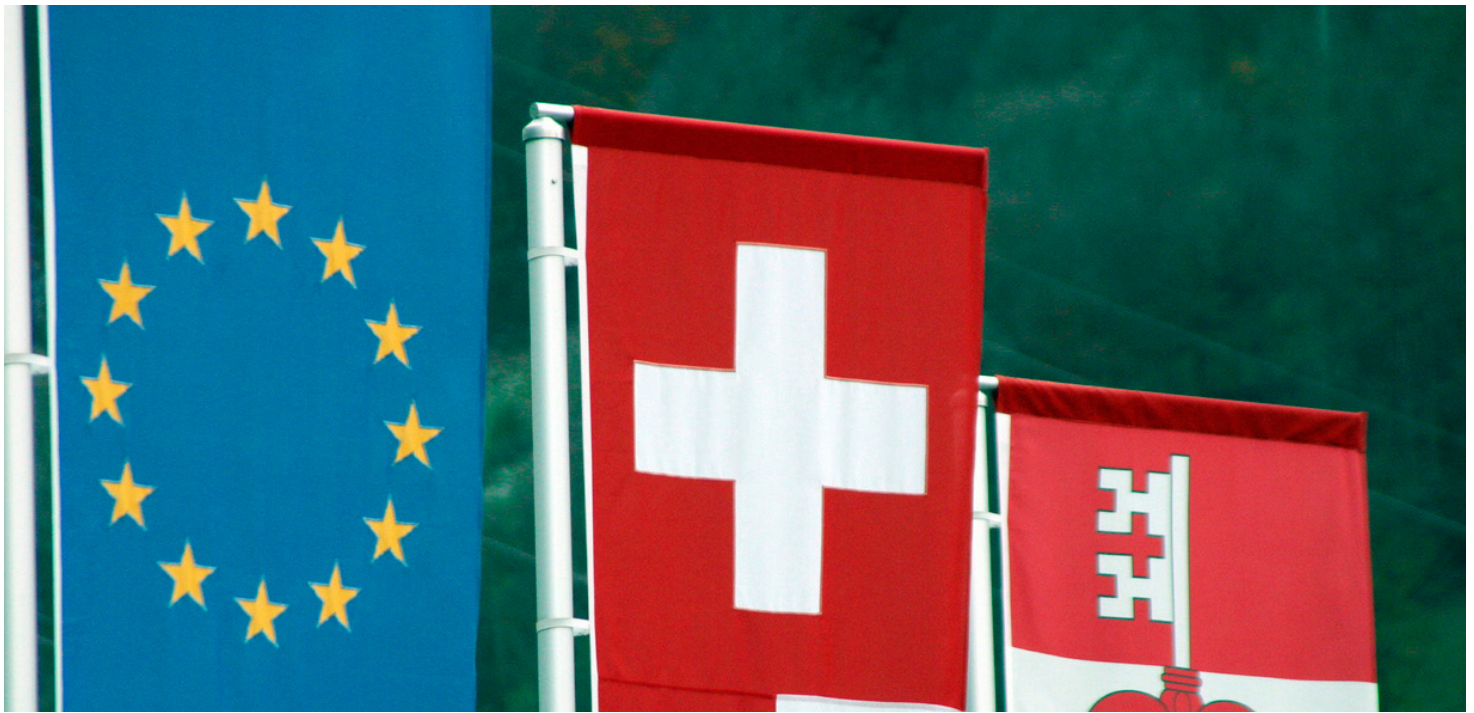
Quelle: Abstimmungsstatistik, BFS
 Source: Statistique des votations, OFS
 © BFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern
 © OFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern

(heute CVP) die vom Freisinn verlangte Trennung von Kirche und Staat anerkannte. Die Verfassung legt Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch als die vier Landessprachen fest. Die Sprachenfreiheit gewährt den Kantonen das Recht, über ihre offizielle Sprache zu bestimmen. So konnte sich der Sprachenkonflikt nie ausweiten. Zwar gibt es auch heute Volksabstimmungen, in denen sich ein unterschiedliches Stimmverhalten zwischen der Romandie und der Deutschschweiz im sog. «Röstigraben» zeigt. Das prominenteste Beispiel ist die Abstimmung über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum im Jahr 1992.

BEISPIEL

Die Volksabstimmung über die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)

Die Romandie befürwortet die EU-Integration stärker, ist auch eher für Sozialpolitik und den Schutz individueller Freiheiten zu haben, zeigt sich aber skeptischer in Fragen der Armee als die Deutschschweiz. Doch diese Unterschiede sind heute sehr viel weniger bedeutsam als etwa die Gegensätze zwischen Stadt und Land oder zwischen Kapital und Arbeit, die sich in den letzten zwei Jahrzehnten verschärft haben. ■



FÖDERALISMUS VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

Der Föderalismus hat sich bewährt – aber er steht heute grösseren Herausforderungen gegenüber. Erstens wird die Selbstständigkeit der Kantone in einer globalisierten Welt stärker infrage gestellt, da die wirtschaftlichen und die politischen Räume immer mehr auseinanderfallen. Zweitens besitzen die kleineren, ländlicheren Kantone im schweizerischen Föderalismus einen überproportionalen Einfluss, was zu grossen Unterschieden bezüglich des Stimmengewichts der Stimmbürger in den einzelnen Kantonen führt. Drittens stellt sich die Frage, ob die kleinen Kantone und damit unsere heutigen föderalen Grenzen auch in fernerer Zukunft überlebensfähig sind. Viertens bietet der Föderalismus keine Lösung für viele neue Probleme des multikulturellen Zusammenlebens, die durch die Einwanderung der vergangenen Jahrzehnte entstanden sind.

Föderalismus in einer globalisierten Welt

Die Schweiz ist eines der dezentralisiertesten Länder der Welt. Indessen wird die Selbstständigkeit der kleinräumigen Kantone und Gemeinden in einer zunehmend globalisierten Wirtschaft infrage gestellt. Dies gilt auch politisch: Der Bund trifft Vereinbarungen mit internationalen Organisationen, die in den Verantwortungsbereich der Kantone fallen. Die Frage ist, wie die Kantone in den Entscheidungsprozess einbezogen werden können. In der EU-Politik werden die Kantone selbst aktiv. So stellen sie einen eigenen Repräsentanten in der Mission der Schweiz bei der Europäischen Union in Brüssel. Sie haben zudem sogenannte Informationsdelegierte in verschiedenen eidgenössischen Departementen, die mit der EU-Politik befasst sind. Schliesslich haben sie eine Konferenz der Kantonsregierungen eingerichtet. Sie koordiniert die Interessen der 26 Kantone, damit diese in der Lage sind, «mit einer Stimme» zu sprechen, wenn sie in Verhandlungen mit dem Bund eintreten. Trotzdem bewirkt die Globalisierung und Europäisierung Autonomieverluste nicht nur für den Bund, sondern auch für die Kantone. So treffen zum Beispiel die zunehmenden Beschränkungen des Steuerwettbewerbs nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone in ihrer eigenen Steuergesetzgebung.

Warum ein Urner 35 Zürcher überstimmen kann

Die Demokratie beruht auf dem Prinzip «eine Person, eine Stimme». Der Föderalismus dagegen garantiert die gleiche Vertretung der Gliedstaaten eines Bundesstaats, das heisst «ein Kanton, eine Stimme». Werden beide Verfahren in der Entscheidung der gleichen Frage benutzt, kann dies zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. In der Schweiz ist dies nicht nur im Zwei-Kammer-Parlament, sondern auch in Verfassungsabstimmungen der Fall: Eine Verfassungsvorlage erreicht das Volksmehr, aber nicht das Ständemehr oder umgekehrt. Dabei hat der Föderalismus ein überaus starkes Gewicht: die 13 kleinsten Kantone erreichen das erforderliche Ständemehr von 11½ Ständestimmen theoretisch bereits mit 11% der Stimmenden. Diese «föderalistische Mehrheit» kann eine Verfassungsänderung blockieren, die eine «demokratische Mehrheit» von 89% aus den übrigen Kantonen wünscht. Die Fälle, in denen das Ständemehr das Volksmehr überstimmt, sind allerdings eher selten – es gab sie nur achtmal in den vergangenen 20 Jahren, und es wurde jeweils mit 20–25% der Stimmenden erreicht. Trotzdem wiegt die Stimme eines Urners in jeder Verfassungsabstimmung 35-mal so viel wie diejenige eines Zürchers. Stimmbürger aus grossen Kantonen dürften sich daran stossen, während umgekehrt die Vertreter kleiner Kantone sagen können, in der Korrektur des Volksmehrs liege gerade der Sinn des Föderalismus – nicht nur in der Schweiz.

Sind die föderalen Grenzen noch überlebensfähig?

Die meisten wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Probleme machen nicht halt vor Grenzen der Kantone und Gemeinden. Es wird darum notwendig, dass Gemeinden und Kantone bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten stärker zusammenarbeiten. Während der letzten Jahrzehnte haben sich verschiedenste Formen der vertikalen und der horizontalen Zusammenarbeit entwickelt. Viele von ihnen haben sich bewährt, doch haben sie einen gemeinsamen Makel: Sie

sind unübersichtlich; sie mangeln direktdemokratischer Kontrolle und oft auch politischer Aufsicht durch Parlament und Regierung.

Territorialreform

Nicht alle glauben an die Zukunft der 26 Kantone und Kleinkantone. Stimmen mehren sich, die eine Zusammenlegung auf beispielsweise sechs Kantone mit einer ähnlichen Grösse von etwa einer Million Einwohnern vorschlagen. Damit sollte der schweizerische Föderalismus effizienter gemacht werden. Politisch dürften solche Vorschläge wenig Chancen haben. Der Zusammenschluss der Kantone Genf und Waadt wurde in einer Volksabstimmung 2002 wuchtig abgelehnt. Dies bestätigt, was man aus Umfragen weiss: Die grosse Mehrheit von Stimmbürgern fühlt sich mit ihrem Kanton stark oder ziemlich stark verbunden. Die Zeit einer grossen Territorialreform der Schweizer Kantone dürfte damit noch nicht gekommen sein, und die Kantone werden vorerst weiter auf die Entwicklung ihrer gegenseitigen Zusammenarbeit setzen. Auf Gemeindeebene dagegen sind Zusammenschlüsse in jüngerer Zeit häufiger geworden.

BEISPIEL

Gebietsreformen auf Gemeindeebene, nicht aber auf Kantonebene

Neue Probleme multikulturellen Zusammenlebens

Die letzten 50 Jahre haben der Schweiz eine starke Einwanderung aus verschiedensten Ländern gebracht. Heute haben mehr als eine halbe Million Menschen eine fremde Muttersprache. Die grosse Glaubensgemeinschaft der Muslime zählt etwa 400 000 Menschen. Das führt zu neuen Problemen des Zusammenlebens verschiedener Kulturen. Können auch die neuen Sprach- und Religionsminderheiten von den Integrationsleistungen des Föderalismus profitieren? Die Antwort ist nein. Denn erstens hat nur ein kleiner Teil der Einwanderer das Schweizer Bürgerrecht als Voraussetzung der politi-

schen Einflussnahme. Zweitens vermag Föderalismus nur jene Minderheiten zu schützen, welche sich geografisch in einzelnen Kantonen oder Gemeinden konzentrieren, sodass sie dort über eine politische Mehrheit verfügen, wie etwa die Italienisch Sprechenden im Tessin. Das ist bei den Einwanderern gerade nicht der Fall – sie verteilen sich auf die ganze Schweiz. Hier liegen Grenzen des Minderheitenschutzes durch den Föderalismus. Die gesellschaftliche Integration der Ausländergruppen in der Schweiz, die über einen Fünftel der Wohnbevölkerung ausmachen, muss auf anderen Wegen gesucht werden. ■



VOLKSWAHLEN UND DIREKTE DEMOKRATIE

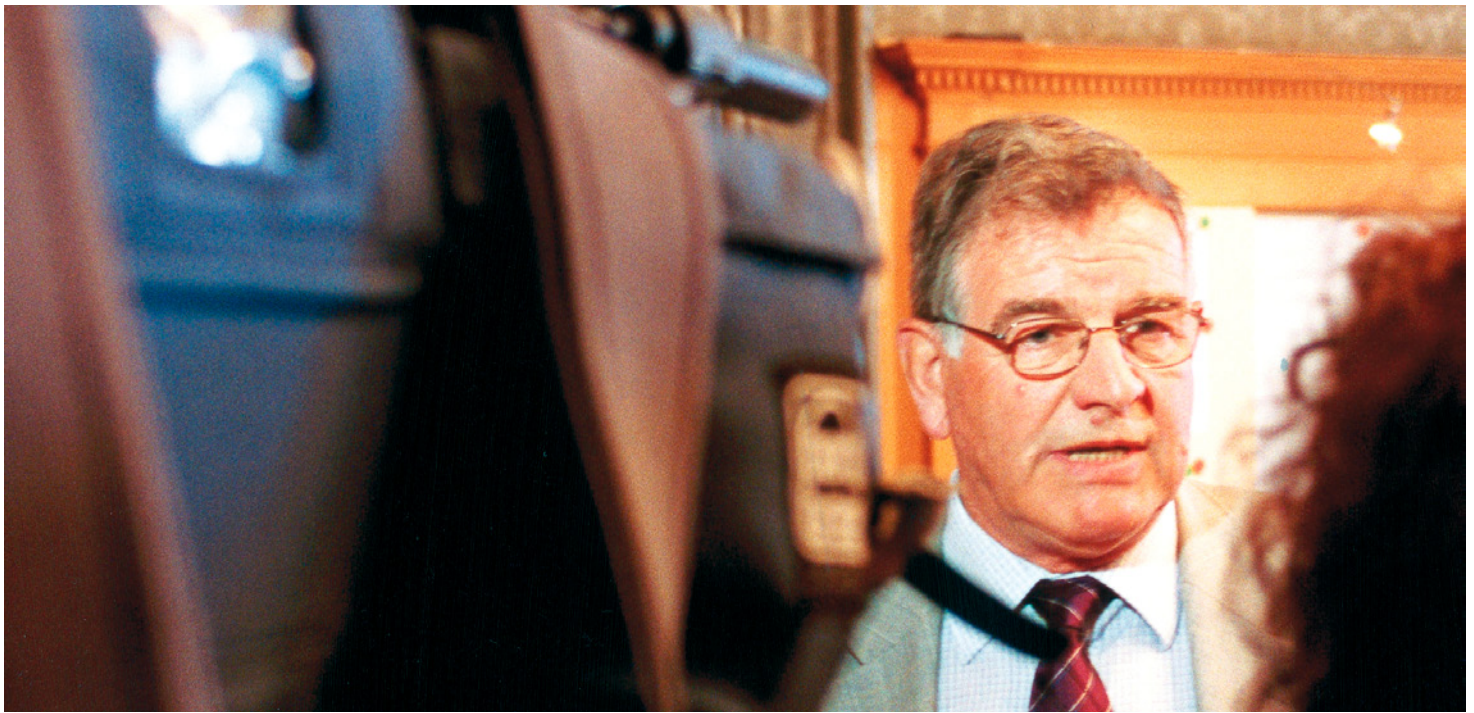
■ Volkswahlen finden in der Schweiz auf allen föderalen Ebenen statt. Die wichtigsten Wahlen sind jene für den Nationalrat und den Ständerat sowie die Wahlen der kantonalen Regierungen.

■ Über die Wahlen hinaus gewährt die schweizerische Demokratie den Stimmbürgern die Möglichkeit, durch Volksinitiativen und Referenden an den politischen Entscheidungen des Parlaments mitzuwirken. Direkte Demokratie beeinflusst nicht nur einzelne Entscheide, sondern prägt das Verhalten der politischen Parteien und hat Auswirkungen auf das gesamte politische System.

■ Volksabstimmungen sind häufig und wichtig. Aus den Abstimmungskämpfen lassen sich viele Erkenntnisse zur Teilnahmebereitschaft und zur Fähigkeit der Bürgerschaft gewinnen, an der Politik direkt mitzubestimmen. Direkte und parlamenta-

rische Demokratie sind keine Gegensätze, sondern ergänzen sich.

■ Die Volksrechte gehören zum wertvollsten Teil schweizerischer politischer Kultur und haben sich in den vergangenen 150 Jahren bewährt. Für die Zukunft stellen sich allerdings einige Herausforderungen, etwa die Bewährung direkter Demokratie in der zunehmenden Internationalisierung der Politik.



WAHLEN

Die Bundesversammlung ist die oberste Gewalt. Sie setzt sich zusammen aus dem Nationalrat, der das Volk repräsentiert, und dem Ständerat, der die Kantone vertritt. Beide Kammern sind gleichberechtigt. Die Kantonsparlamente dagegen bestehen nur aus einer Kammer. Rund vier Fünftel der Gemeinden verfügen über kein Parlament, dort ist die Gemeindeversammlung die höchste Instanz. Im Gegensatz zum Bundesrat, den das Parlament wählt, werden die Exekutiven der Kantone und der Gemeinden durch Volkswahl bestimmt.

Die Bundesversammlung

Die Bundesversammlung, die gesetzgebende Behörde, ist ein Zweikammerparlament, welches das Volk (Nationalrat) und die Kantone (Ständerat) vertritt. Beide Kammern haben die gleichen Befugnisse und verhandeln getrennt. Das Parlament ist die Wahlbehörde des Bundesrats, des Bundesgerichts sowie des Generals (im Kriegsfall). Für diese Wahlen treten beide Kammern zur Vereinigten Bundesversammlung zusammen. Neben der Gesetzgebung befinden National- und Ständerat über die Finanzen des Bundes und üben die Oberaufsicht über den Bundesrat, die Bundesverwaltung und das Bundesgericht aus. Das Parlament tagt viermal pro Jahr für jeweils drei Wochen. Bei Bedarf werden zusätzlich Sondersessionen einberufen.

Milizparlament

Das Milizsystem – die nebenamtliche Ausübung eines öffentlichen Amtes – ist bei den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden weitverbreitet. Während Parlamentarier in den meisten Ländern Berufspolitiker sind, üben in der Schweiz die meisten Ratsmitglieder neben ihrer Parlamentstätigkeit einen Beruf aus. Immerhin wenden Parlamentsmitglieder durchschnittlich 60 % ihrer Arbeitszeit für ihre parlamentarischen Pflichten (Sessionen, Vorbereitung, Kommissions- und Fraktionssitzungen) auf, weshalb

Bundeshaus in Bern



das nebenamtliche Milizparlament heute zu einem halbproufessionellen Parlament geworden ist. Wegen der grossen Arbeitslast werden regelmässig Stimmen laut, die ein Berufsparlament fordern. Ein halbproufessionelles System hat jedoch die Vorteile, dass die Parlamentsmitglieder ihr berufliches Wissen in die parlamentarische Arbeit einbringen können, sich nahe beim Volk fühlen und unabhängiger politisieren können.

Nationalrat

Der Nationalrat repräsentiert das Volk und zählt 200 Mitglieder. Deren Wahl findet in 26 Wahlkreisen statt, die durch die Kantone gebildet sind. Jedem Kanton sind proportional zur Einwohnerzahl Sitze zugeteilt. Die bevölkerungsreichen Kantone Zürich und Bern verfügen über 34 beziehungsweise 26 Sitze, während sich Kleinkantone wie Appenzell Innerrhoden oder Uri mit einem einzigen Sitz begnügen müssen. Das Proporzwahlssystem erlaubt, dass eine Partei im bevölkerungsreichsten Kanton Zürich mit weniger als 3 % der Stimmen einen Sitz erringen kann. In Kantonen wie Schaffhausen oder Jura mit nur zwei Sitzen dagegen muss eine Partei mindestens 33 % der Wählerstimmen erringen, um einen Sitz auf sicher zu haben, und das Proporzsystem wird faktisch durch das Majorzprinzip ersetzt.

Wahlverfahren

Die Wahl erfolgt im Proporzverfahren. Dieses garantiert, dass die politischen Parteien entsprechend ihrer Wahlstärke vertreten sind. Offene Listen ermöglichen den Wählenden zudem Kandidaten nach eigenem Willen auszulesen. Sie können entweder beliebige Kandidatennamen auf eine leere Liste schreiben oder eine vorgedruckte Parteiliste verwenden. Letztere kann ein Wähler auf zwei Arten verändern. Es ist ihm erlaubt, Kandidaten von der eigenen Partei zu streichen und durch solche einer andern Partei zu ersetzen (panaschieren). Er kann aber auch Kandidaten zulasten anderer zweimal auf die Liste schreiben, um deren Wahlchancen zu steigern (kumulieren).

Ständerat

Der Ständerat besteht aus 46 Mitgliedern. Jeder Kanton wird durch zwei Mitglieder vertreten, mit Ausnahme der Kantone Basel-Stadt und Basel-

Nationalratssaal



EXEKUTIVE, LEGISLATIVE UND JUDIKATIVE AUF DEN FÖDERALEN EBENEN

	Exekutive	Legislative	Judikative	
Bund	Bundesrat	Bundesversammlung	Bundesgericht	
	Sieben Bundesräte, gewählt von der Bundesversammlung. Die Bundesräte sind die Vorsteher der sieben Regierungsdepartemente.	Nationalrat: 200 Nationalräte, direkt gewählt vom Volk nach Proporzsystem. Die Anzahl Sitze pro Kanton hängt von der Bevölkerungszahl ab.	Ständerat: 46 Ständeräte, zwei pro Kanton. Volkswahl nach kantonalen Regeln.	35–48 Vollzeitbundesrichter und zusätzliche Ersatzrichter, gewählt von der Bundesversammlung.
Kantone	Regierungsrat	Kantonsparlament	Kantonsgericht	
	Volkswahl alle vier bis fünf Jahre. Die Regierung besteht aus fünf bis sieben Mitgliedern.	Volkswahl nach Proporzsystem.	Wahl durch den Regierungsrat oder durch das Kantonsparlament.	
Gemeinden	Gemeinderegierung	Gemeindeversammlung	Bezirksgericht	
	Volkswahl, üblicherweise fünf Mitglieder.	In kleineren Gemeinden die Versammlung aller Stimmbürger, in grösseren Gemeinden vom Volk gewähltes Parlament.	Wahl durch das Volk der den Bezirk bildenden Gemeinden oder Ernennung durch kantonale Behörden.	

Landschaft, Ob- und Nidwalden sowie Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden, die je einen Sitz innehaben. Die Volkswahl in den Ständerat ist kantonal geregelt. Bis auf den Kanton Jura wenden alle Kantone das Majorzsystem an. In der Regel müssen die Kandidierenden im ersten Wahlgang das absolute Mehr der Stimmen erhalten, um gewählt zu sein; im zweiten Wahlgang reicht das relative Mehr aus.

Kantonale Wahlen

Im Gegensatz zur Bundesebene, auf der die Regierung vom Parlament gewählt wird, ist in den Kantonen das Volk für die Regierungswahl zuständig (siehe obenstehende Tabelle). In den meisten Kantonen erfolgt diese Wahl nach dem Majorzsystem; nur die Kantone Zug und Tessin wählen ihre Regierung nach dem Proporzsystem. Ein weiterer Unterschied zur Bundesebene ist die Tatsache, dass es in den Kantonen nur eine Parlamentskammer gibt. In der Mehrheit der Kantone wird das Parlament in einer Pro-

porzwahl besetzt, während Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden sowie Graubünden nach dem Majorzsystem wählen.

Gemeindewahlen

In den Gemeinden wird die Exekutive ebenfalls vom Volk gewählt. Nur etwa 20 % der Gemeinden, vor allem die grösseren Städte, kennen das

Landsgemeinde im Kanton Glarus



Gemeindeparlament. In den anderen Gemeinden ist die Gemeindeversammlung die höchste politische Instanz; es finden also neben der Regierungswahl keine weiteren Volkswahlen statt. Für die Wahl der Gemeindeexekutive finden sich sowohl Majorz- als auch Proporzwahl-systeme. Zwar ist das Majorzsystem häufiger, immerhin haben sich aber 30 % der Schweizer Gemeinden für das Proporzsystem entschieden. Vor allem grössere Gemeinden bevorzugen die Proporzwahl, um eine ausgeglichene Vertretung der Parteien zu gewährleisten. ■



DIREKTE DEMOKRATIE

Die direkte Demokratie ist eine der wichtigsten Besonderheiten des schweizerischen Politiksystems. Das Referendum erlaubt den Stimmbürgern, in wichtigen Entscheidungen des Parlaments das letzte Wort zu haben, während mit der Volksinitiative Änderungen der Verfassung vorgeschlagen werden können. Das Referendum und die Volksinitiative wurden im 19. Jahrhundert zunächst auf Kantonsebene eingeführt und setzten sich später auch auf Gemeinde- und Bundesebene durch.

Volksrechte sind Oppositionsinstrumente zur Kontrolle der politischen Eliten. Direkte Demokratie bedeutet aber auch Selbstbestimmung und erhöht damit die Legitimation der politischen Entscheidung.

Um die Risiken ablehnender Entscheide einzugrenzen, kooperieren die grossen Parteien: Sie bilden eine Allparteienregierung und versuchen, im Parlament grosse Koalitionen zu bilden, die gemeinsam hinter den Entscheiden stehen. Als indirekter Effekt hat daher die direkte Demokratie dazu beigetragen, dass sich das politische System von einer Mehrheitsdemokratie zu einem Konkordanzsystem, einer auf Kompromiss und Konsens basierenden Demokratie gewandelt hat.

Bedeutung der direkten Demokratie

Die direkte Demokratie erlaubt es dem Volk, in wichtigen Entscheidungen des Parlaments das letzte Wort zu haben oder Änderungen der Verfassung vorzuschlagen. Referendum und Initiative sind ein wichtiges Korrektiv parlamentarischer Entscheidung und führen zu einer permanenten Kontrolle der politischen Eliten. Durch das Referendum und die Volksinitiative nimmt die Stimmbürgerschaft Einfluss auf die wichtigsten politischen Sachgeschäfte von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Entscheidungen, welche einer Volksabstimmung unterstehen, sind durch die Verfassung definiert. Die Volksentscheide sind bindend. Referendum und Initiative sind ihrer Natur nach Instrumente der Opposition und beschränken den Handlungsspielraum des Parlaments, sodass nur bescheidene Politikinnovationen und schrittweiser Wandel möglich sind. Darüber hinaus hat die direkte Demokratie das schweizerische System tiefgreifend verändert, von einer Mehrheitsdemokratie hin zu einer Konkordanzdemokratie, in der Entscheidungen dann die grössten Chancen auf eine Annahme durch das Volk haben, wenn sie auf wechselseitigem Entgegenkommen und Kompromiss zwischen den grossen politischen Parteien beruhen.

Bleibende Bedeutung des Parlaments

Obwohl die direkte Demokratie ein wichtiges Element der schweizerischen Demokratie darstellt, hat sie weder Revolutionen hervorgebracht noch zu einer «Volksgesetzgebung» geführt. Die zentralen Akteure im politischen Entscheidungsprozess in der Schweiz sind immer noch Parlament und Regierung. Die meisten Entscheidungen werden von Parlament und Bun-

desrat abschliessend getroffen. In dieser Hinsicht funktioniert das schweizerische System wie jede andere parlamentarische Demokratie.

Historische Entwicklung

Erste Formen des Referendums und der Volksinitiative wurden in den Kantonen bereits seit den 1830er-Jahren erprobt. 1848, als der schweizerische Bundesstaat gegründet wurde,

TYPEN VON REFERENDEN UND VOLKSINITIATIVEN (BUNDESEBENE)

Typ, Jahr der Einführung und eventueller Revisionen	Erfordernisse für die Anwendung	Beschreibung
Verfassungsreferendum (1848), Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen (1921, 1977)	Keine (obligatorisch)	Bei Verfassungsrevisionen und Verfassungsänderungen sowie seit 1977 bei Entscheidungen über die Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen. Alle obligatorischen Referenden müssen eine doppelte Mehrheit erreichen – mehr als 50 % aller Stimmen und eine Mehrheit der Stimmen in einer Mehrheit der Kantone.
Gesetzesreferendum (1874), Referendum über internationale Verträge (1921, 1977, 2003)	Fakultativ: 50 000 Unterschriften oder als Vorschlag von 8 Kantonen	Jedes Gesetz der Bundesversammlung und alle wichtigen internationalen Verträge können angefochten werden. Wenn eine Mehrheit des Volkes ablehnt, wird das Gesetz hinfällig.
Abrogatives Referendum I (1949)	Fakultativ: 50 000 Unterschriften	«Dringende» Gesetze werden sofort gültig, können aber mit einem fakultativen Referendum während des ersten Jahres nach der Inkraftsetzung angefochten werden.
Abrogatives Referendum II (1949)	Keine (obligatorisch)	«Dringende» Gesetze ohne Verfassungsbasis werden sofort gültig, müssen aber innert Jahresfrist einer obligatorischen Volksabstimmung unterstellt werden. Das Gesetz wird aufgehoben, wenn es nicht von einer doppelten Mehrheit von Volk und Kantonen angenommen wird.
Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung (1891)	100 000 Unterschriften	Vorschlag von Stimmbürgern auf eine teilweise Änderung der Verfassung. Regierung und Parlament empfehlen dem Volk die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung. Die Volksinitiative ist angenommen, wenn sie die Mehrheit des Volkes und der Stände erreicht.
Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung (1848)	100 000 Unterschriften	Der Vorschlag wird zuerst dem Volk unterbreitet. Wenn eine Mehrheit des Volkes dafür ist, wird das Parlament aufgelöst und neu gewählt, um eine neue Verfassung auszuarbeiten. Der Entwurf gilt als angenommen, wenn er in einer Volksabstimmung das doppelte Mehr erreicht. Eine solche Initiative gab es erst einmal, im Jahr 1935, als das Begehren der sogenannten Frontisten abgelehnt wurde.

ERFOLG VON REFERENDEN UND VOLKSINITIATIVEN (1848–2009)

	Anzahl	Angenommen	Abgelehnt
Volksinitiative	169	16	153
Obligatorisches Referendum	187	139	48
Fakultatives Referendum	164	91	73

Quelle: www.swissvotes.ch

kannte die Verfassung nur das obligatorische Referendum für Verfassungsänderungen. Hinzu kamen im Jahr 1874 das fakultative Referendum für Gesetze und 1891 die Volksinitiative. 1921, 1977 und 2003 wurde das Referendum für völkerrechtliche Verträge schrittweise eingeführt und erweitert. Dringliche Gesetze können sofort in Kraft treten, müssen aber nachträglich dem Referendum unterstellt werden (siehe Tabelle auf Seite 29). Auf Gemeinde- und Kantonebene gibt es eine Vielfalt von weiteren Instrumenten, so etwa das Referendum bei Finanzfragen, bei der Raumplanung oder bei wichtigen Infrastrukturprojekten.

Das obligatorische Verfassungsreferendum

Jede vom Parlament vorgeschlagene Verfassungsänderung muss von einer Mehrheit des Volks und der Stände angenommen werden, um Geltung zu erlangen. Während für das Volksmehr die Ja- und Neinstimmen des gesamten Landes gezählt werden, wird das Ständemehr wie folgt berechnet: Die Stimmenmehrheit jedes Kantons zählt als eine Stimme, mit Ausnahme der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Ob- und Nidwalden sowie Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden, die eine halbe Stimme zählen. Für die Annahme einer Vorlage sind neben dem Volksmehr 12 der 23 Ständestimmen erforderlich. Dies bedeutet umgekehrt, dass 11,5 ablehnende Kantone eine Verfassungsänderung verhindern können, auch wenn die Mehrheit des Volkes angenommen hat. Da jede neue Kompetenz des Bundes in der Verfassung verankert werden muss, sind obligatorische Referenden häufig. Zwischen 1848 und 2009 kamen 187 Verfassungsänderungen zur Abstimmung, 139 wurden angenommen, 48

verworfen (siehe obige Tabelle). Die zahlreichen Niederlagen von Regierung und Parlament zeigen die «Bremsfunktion» des Referendums. Manchmal verlieren Regierung und Parlamentsmehrheit auch in überaus wichtigen Entscheidungen. Ein einschlägiges Beispiel dazu ist die Abstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum im Jahr 1992.

BEISPIEL

Die Volksabstimmung über die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)

Wirkungen des Verfassungsreferendums

Langfristig gesehen, hatte das Verfassungsreferendum einen beträchtlichen Einfluss auf die Entwicklung des Bundesstaats. Es hat die Zentralisierung begrenzt, die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates verzögert und zu massvollen öffentlichen Ausgaben und einer kleinen Bürokratie geführt.

Das fakultative Gesetzesreferendum

Eine Gruppe von Stimmbürgern kann gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz das fakultative Gesetzesreferendum ergreifen. Dieses kommt zustande, wenn innerhalb von 100 Tagen nach der Verabschiedung 50 000 Unterschriften gegen das Gesetz gesammelt werden. In diesem Fall wird eine Volksabstimmung angesetzt, in der die einfache Mehrheit der Stimmenden über Annahme oder Ablehnung des Gesetzes entscheidet. Acht Kantone können zusammen ebenfalls ein Referendum einreichen.



BEISPIEL

Kantonsreferendum

Verglichen mit der Zahl aller vom Parlament verabschiedeten Vorlagen ist das fakultative Referendum selten: Nur etwa 7 % der 2260 Gesetze von 1848 bis 2006 wurden von einer Oppositionsgruppe angefochten. Wenn das Referendum allerdings ergriffen wird, stehen die Chancen der Opposition gut: In über 40 % war sie erfolgreich und fügte der Regierung eine Niederlage zu (siehe Tabelle Seite 30). Insgesamt betrachtet, treten rund 97 % der vom Parlament verabschiedeten Gesetze in Kraft.

Wirkungen des Gesetzesreferendums

Die politischen Eliten antizipieren Referendumsdrohungen in der Gesetzgebungspolitik. Durch

Verhandlung versuchen sie, einen Kompromiss zu erzielen, der alle Interessengruppen und Parteien einigermaßen zufriedenstellt. Damit wird das Referendum in den meisten Fällen vermieden. Die Unterstellung von Gesetzen unter das fakultative Referendum ist von der Verfassung garantiert. Daher kann das Parlament Referenden nicht umgehen, selbst in Fällen, bei denen es politisch schwierig ist, eine Mehrheit zu erreichen. Neue Steuern beispielsweise sind in keinem Land populär.

BEISPIEL

Einführung neuer Steuern

Die Hindernisse auf dem Weg zum Erfolg sind hoch, und da das Parlament bei strittigen Vorlagen nie weiss, ob nicht doch ein Referen-

dum ergriffen wird, muss es vorsichtig agieren. Reformen erfolgen daher in kleinen Schritten. Wird eine Vorlage verworfen, versucht das Parlament, den Einwänden der Opposition in einer neuen Vorlage entgegenzukommen. Aus diesen Gründen ist das Referendum ein Instrument der Opposition und begünstigt den Status quo.

Die Volksinitiative

Sie gibt einer Gruppe von Stimmbürgern die Möglichkeit, neue Themen und Vorschläge selbst auf die politische Agenda zu setzen und der gesamten Stimmbürgerschaft zur Abstimmung zu unterbreiten. Solche Begehren sind als eine Ergänzung oder Änderung der Verfassung vorzuschlagen. Innerhalb von 18 Monaten müssen dafür 100 000 Unterschriften gesammelt werden, was nicht immer gelingt. Kommt eine Initiative zustande, wird sie von Bundesrat und Parlament beraten und zur Annahme oder, weit häufiger, zur Ablehnung durch Volk und Stände empfohlen. Am Text einer ausformulierten Initiative können Regierung und Parlament nichts ändern. Hingegen haben sie die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, welcher gleichzeitig mit der Initiative zur Volksabstimmung gelangt. Die Volksinitiative ist rechtlich auf Verfassungsänderungen beschränkt. In der Praxis schliesst dies jedoch keine politische Forderung aus – von der Abschaffung der Armee bis hin zu Geschwindigkeitsbegrenzungen auf den Strassen. Als Verfassungsänderung benötigt die Volksinitiative aber in jedem Fall das doppelte Mehr von Volk und Ständen, um angenommen zu werden.

Wirkungen der Volksinitiative

Der direkte Erfolg, bei dem sich ein populäres Volksbegehren gegen den Willen von Regierung und Parlament durchsetzt, ist mit 10 % aller Initiativen zwar gering. Aber Volksinitiativen haben auch indirekte Wirkungen. Dies ist der Fall, wenn die Initiative zwar abgelehnt, aber der Gegenvorschlag angenommen wird, oder wenn das Parlament gewisse Ideen der Initiative in der späteren Gesetzgebung aufnimmt. Zu den indirekten Wirkungen gehört auch, dass Volks-

initiativen die politische Agenda erweitern und neue Tendenzen mobilisieren, die von den politischen Eliten noch nicht oder gar nicht beachtet werden. Initiativen spiegeln oft früh wie ein Seismograf veränderte Stimmungen im Volk. Und schliesslich benutzen politische Parteien die Volksinitiative als Plattform für einen erfolgreichen Wahlkampf. ■

BEISPIEL

Abschaffung der Schweizer Armee



STIMMBERECHTIGTE UND STIMMBETEILIGUNG, ABSTIMMUNGSKÄMPFE UND IHRE THEMEN

Wie in anderen Ländern sind alle Erwachsenen stimmberechtigt, aber nicht alle sozialen Schichten beteiligen sich gleichmässig. Die Stimm- und Wahlbeteiligung ist in der Schweiz tiefer als in vergleichbaren Ländern. Ein Blick in die Abstimmungen der letzten zwei Jahrzehnte zeigt die grosse Vielfalt der Themen, über die Volk und Stände zu entscheiden hatten. Dabei stellt sich nicht zuletzt die Frage, wie weit die Bürgerinnen und Bürger im Abstimmungskampf von der zahlungskräftigen Propaganda beeinflusst werden. Mehr als 150 Jahre Volksrechte in der Schweiz zeigen, dass sich direkte und parlamentarische Demokratie durchaus verbinden lassen.

Wer darf abstimmen?

Auf Bundesebene blieb den Frauen das Stimm- und Wahlrecht bis 1971 verwehrt, und erst zwanzig Jahre später führte Appenzell Innerrhoden als letzter Kanton das Frauenstimmrecht auf Geheiss eines Bundesgerichtsentscheids ein. Heute umfasst das «Volk» alle Erwachsenen, welche das Schweizer Bürgerrecht besitzen. Auch Auslandschweizerinnen und -schweizer können stimmen und wählen. Personen unter 18 Jahren und Ausländer haben keine politischen Rechte auf Bundesebene. Neuenburg und Jura kennen das Ausländerstimmrecht, eine Einrichtung, die in den andern Kantonen trotz vieler Anläufe gescheitert ist. Immerhin gewähren Waadt und Freiburg den Ausländern die Teilnahme an den Gemeindeabstimmungen, und in Appenzell Innerrhoden und Graubünden haben einige Gemeinden vom kantonalen Recht Gebrauch gemacht, das Ausländerstimmrecht einzuführen.

Wer stimmt ab?

Wie in anderen Ländern bei Wahlen nehmen in der Schweiz Personen mit guter Ausbildung und höherem Einkommen häufiger an Abstimmungen teil als solche mit geringerer Bildung und tieferem Einkommen. Jüngere, Frauen und Alleinstehende beteiligen sich weniger als Ältere, Männer oder Verheiratete. Auch politische Merkmale

BEISPIELE VON VOLKSABSTIMMUNGEN AUS DEN LETZTEN 25 JAHREN

Gegenstand	Typ	Jahr
UNO-Mitgliedschaft	OR	1986, 2002
Mutterschaftsversicherung	FR	1987, 1999
Schutz von Moorlandschaften	VI	1987
40-Stunden-Woche	VI	1988
Erhöhung der Geschwindigkeitsbegrenzung auf 130 km/h	VI	1989
Abschaffung der Armee	VI	1989
Moratorium für neue Atomkraftwerke	VI	1990
Internationaler Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)	OR	1992
Einbürgerung von Ausländern	OR	1994, 2004
Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)	FR	1992
Vergütungen für Parlamentsmitglieder	FR	1992
Einschränkungen beim Grundstückkauf für im Ausland wohnhafte Personen	FR	1995
Neue Bundesverfassung	OR	1999
Heroinabgabe an Drogenabhängige	FR	1999
Bilaterale Verträge mit der Europäischen Union	FR	2000, 2005
Straffreie Abtreibung	FR	2002
Regelungen zum Asylmissbrauch	VI	2002
Lebenslange Verwahrung von kriminellen Gewalttätern	VI	2004
Gesetz über die Forschung mit embryonalen Stammzellen	FR	2004
Gesetzliche Regelungen für die gleichgeschlechtliche Partnerschaft	FR	2005
Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (Kohäsionsmilliarde)	FR	2006
Flexibles Alter für die AHV	VI	2008
Gegen den Bau von Minaretten	VI	2009

VI = Volksinitiative; OR = Obligatorisches Referendum; FR = Fakultatives Referendum

Eine Datenbank aller seit 1848 abgehaltenen Abstimmungen findet sich unter: www.swissvotes.ch

machen einen Unterschied: Während Personen ohne Parteibindung und ohne Vertrauen in die Behörden seltener abstimmen, ist das politische Interesse eines Stimmbürgers der wichtigste Faktor für die häufige Teilnahme am Urnengang.

Worüber wird abgestimmt?

Die schweizerische Verfassung kennt keine inhaltliche Beschränkung der Gegenstände, über die abgestimmt werden kann. Dementspre-

chend beschlagen die Themen der Volksabstimmungen die verschiedensten Sachfragen und politischen Streitpunkte, wie die obenstehende Liste zeigt.

Das Abstimmungsverfahren

In früheren Zeiten hatten sich die Bürger persönlich in das örtliche Stimmlokal zu bemühen, um ihre Stimme abzugeben. Heute ist die briefliche Abstimmung möglich. Über die Hälfte der

Stimmabgabe im Wahllokal



Stimmbürger machen davon Gebrauch: Der ausgefüllte Stimmzettel kann während einiger Wochen bis vor dem Abstimmungswochenende der Post übergeben werden. Neuerdings führen die Kantone Genf, Neuenburg und Zürich Pilotprojekte mit der elektronischen Stimmabgabe durch. Die Stimmberechtigten dieser Kantone zeigen ein lebhaftes Interesse an E-Voting. Ob dieses anhält und ob die Kosten sowie die politischen Widerstände gegen ein zentralisiertes elektronisches Register für die Einführung beim Bund nicht zu hoch sind, wird erst die Zukunft weisen.

Die Stimmbeteiligung

Nur etwa ein Viertel der Berechtigten stimmt regelmässig ab. Etwa die Hälfte gehen ab und zu an die Urne, und gut 20 % bemühen sich nie. Im Durchschnitt beteiligen sich rund 45 % der Stimmberechtigten an einer Abstimmung. Das scheint auf den ersten Blick wenig. Dabei ist aber zu bedenken, dass die Teilnahme an der direkten Demokratie anspruchsvoll ist. Die Bürgerinnen und Bürger haben Sachverhalte zu beurteilen, die manchmal sehr komplex sind. Die offiziellen Dokumente zu vielen der Vorlagen sind umfangreich; ihre Lektüre braucht Zeit. Rechnet man die Abstimmungen über kantonale und kommunale Fragen mit ein, so steht der Stimmbürger manchmal vor mehr als einem Dutzend Vorlagen, zu denen sein Urteil gefragt ist. Trotzdem kann die Beteiligung bei einzelnen Vorlagen, die umstritten sind und den Stimm-

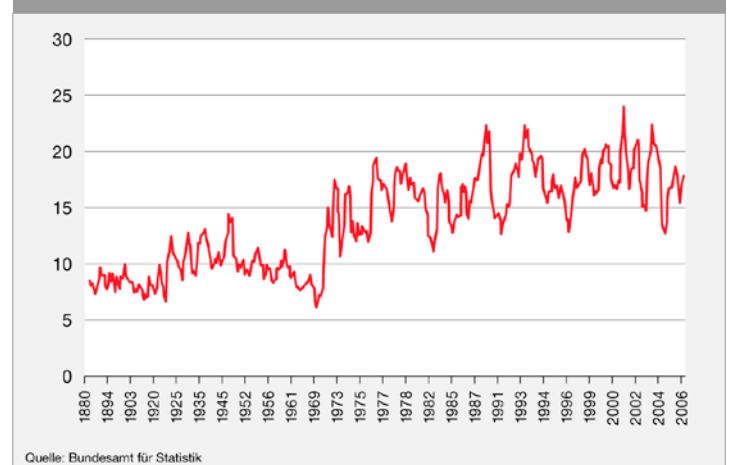
bürgern wichtig scheinen, deutlich höher ausfallen, wie bei der EWR-Vorlage (79 %) oder beim UNO-Beitritt (58 %).

Die entscheidende Mehrheit und ihre demokratische Legitimität

Unter 18-Jährige und Ausländer, die zusammen rund 35 % der Bevölkerung umfassen, dürfen nicht abstimmen. Die Stimmberechtigten machen demnach rund 65 % der Gesamtbevölkerung aus. Von diesen gehen durchschnittlich 45 % zur Urne. Wenn dann die Stimmen etwa 50:50 verteilt sind, ist die entscheidende Mehrheit mit 15 % der Gesamtbevölkerung ziemlich klein. Untenstehende Grafik zeigt die entscheidende Mehrheit in eidgenössischen Abstimmungen seit 1880 als Prozentanteil der gesamten Schweizer Bevölkerung. Dabei ist berücksichtigt, dass vor 1971 die Frauen kein Stimmrecht hatten, dass die Stimmbeteiligung zwischen rund 20 und 80 % variiert und dass die Mehrheitsverhältnisse von Abstimmung zu Abstimmung unterschiedlich ausfallen.

Trotzdem wird direktdemokratischen Entscheidungen die grösste Glaubwürdigkeit und politische Legitimation zugesprochen. Der Grund ist einfach: Direkte Demokratie verkörpert weniger die demoskopische Mehrheit der Bevölkerung als die direkte und aktive Beteiligung am Verfahren der Abstimmung, die verbindlich ist und von den Beteiligten als Selbstbestimmung erlebt und empfunden wird.

Entscheidende Mehrheit als Prozentteil der gesamten Bevölkerung





Der Abstimmungskampf:

Sind Abstimmungsergebnisse käuflich?

Bereits Wochen vor einer Abstimmung versuchen Interessengruppen, politische Parteien und Behörden, die Stimmberechtigten zu mobilisieren und vom «Ja» oder «Nein» für eine Vorlage zu überzeugen. Aus dem gemischten Chor aus Propaganda, Parteiparolen, Leitartikeln in Zeitungen, Diskussionen am Arbeitsplatz, Fernsehauftritten von Politikern und Informationsbroschüren der Behörden müssen sich die Bürger ihre eigene Meinung bilden. Der Abstimmungskampf ist heute stark professionalisiert und die zur Verfügung stehenden Mittel sind ungleich: Manchmal kann die eine Seite 20 oder 30-mal mehr Geld einsetzen als die andere. Können Abstimmungen also gekauft werden? Aktuelle Untersuchungen zeigen tatsächlich, dass Geld und einseitige Propaganda unter gewissen

Umständen ein entscheidender Faktor sein können, nämlich dann, wenn das erwartete Resultat knapp ist und die Kampagnenausgaben hoch sind. Geld ist dabei aber nur einer unter mehreren Faktoren, die das Abstimmungsergebnis beeinflussen.

Die Verbindung von direkter und repräsentativer Demokratie

Das schweizerische System widerspricht vielen gängigen Meinungen und Theorien der repräsentativen Demokratie, welche das Volk nicht für fähig halten zur vernünftigen politischen Entscheidung. 150 Jahre Volksrechte in der Schweiz illustrieren indessen, dass intensive politische Mitbestimmung durch die Bürgerinnen und Bürger möglich ist und eine wichtige Rolle spielen kann. Die Volksrechte haben weder zu unvernünftigen Entscheidungen geführt noch das Funktionieren des Parlaments beeinträchtigt. Vielmehr sind Parlament und Volk als Akteure aneinander gebunden: Sie teilen sich die Entscheidungsfindung in wichtigen politischen Fragen. Deshalb kann dieses System als «halb-direkte Demokratie» bezeichnet werden, ein System, in dem politische Eliten noch immer die Politik gestalten, aber Gespür haben müssen für die Präferenzen und Bedürfnisse der Stimmbürgerschaft. ■



HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE DIREKTE DEMOKRATIE

Aufgrund bisheriger Erfahrungen sollte die Fähigkeit des gewöhnlichen Bürgers nicht unterschätzt werden, über wichtige politische Fragen zu entscheiden. Dafür, dass direkte Demokratie funktioniert, tragen aber auch die politischen Parteien eine grosse Verantwortung. Parteien spielen im Abstimmungskampf eine zentrale Rolle und dürfen dabei nicht den Verlockungen des Populismus erliegen. Dies und die künftige Bewährung direkter Demokratie in den internationalen Beziehungen der Schweiz stellen echte Herausforderungen dar.

Sind gewöhnliche Bürger fähig, wichtige politische Entscheidungen zu fällen?

Häufig wird argumentiert, dass gewöhnliche Bürger zwar Behörden wählen, nicht aber wichtige politische Entscheidungen treffen können. Studien zeigen, dass viele Stimmberechtigte tatsächlich wenig über die Vorlage wissen, über die sie abstimmen. Trotzdem vermögen sie aber, sich ein vernünftiges Urteil zu bilden: Sie stützen sich nicht nur auf propagandistische Schlagworte, sondern auch auf Parteiparolen und Empfehlungen der Behörden. Sie alle vereinfachen die politische Sachfrage. Die Stimmenden folgen diesen Vereinfachungen jedoch nicht blind, sondern beurteilen sie auf der Grundlage rationaler Argumente und der Vertrauenswürdigkeit ihrer Urheber. Die Fähigkeit der Stimmbürger, politische Sachfragen vernünftig zu beurteilen und zu entscheiden, sollte also nicht unterschätzt werden.

Je nach Gegenstand, der zur Abstimmung steht, ist das politische Verhalten der Stimmenden eher beeinflusst von traditionellen sozialen Bindungen, von Eigeninteresse oder von politisch vermittelten Werten wie etwa der Solidarität oder des Patriotismus. Es gibt also keine allgemeine Antwort auf die Frage, ob die Schweizer mehr mit ihrem Herzen, ihrer Geldbörse oder auf der Basis von traditionellen Bindungen abstimmen.

Die Verlockung des Populismus

Betrachtet man gesellschaftliche Konflikte, ist die direkte Demokratie ein zweiseitiges Schwert. Auf der einen Seite hat der Volkentscheid eine hohe Legitimität, ist endgültig und beendet den Konflikt. Auf der anderen Seite stellt die direkte Demokratie der politischen Opposition eine privilegierte Bühne zur Verfügung, um soziale Konflikte und gesellschaftliche Spaltungen stets neu und damit dauerhaft zu artikulieren. Die politischen Parteien machten in der Vergangenheit Gebrauch von der «fallweisen Opposition» – indessen nur gelegentlich und eher zurückhaltend. Die direkte Demokratie konnte im 20. Jahrhundert mit grossen Konflikten und tiefen gesellschaftlichen Spaltungen umgehen, weil die politischen Parteien darin auf die Verlockungen des Populismus verzichteten. Es besteht die Hoffnung, dass dies auch im 21. Jahrhundert anhält.

Direkte Demokratie und internationale Beziehungen

Heute unterliegt jeder wichtige internationale Vertrag dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum. In internen Belangen ist eine Ablehnung in der Volksabstimmung kein Problem, weil die Behörden in einer neuen Abstimmung ein besseres Projekt vorlegen können. Wird jedoch ein internationaler Vertrag vom Volk abgelehnt, so ist diese Möglichkeit nicht garantiert: Der internationale Partner ist nicht dazu gezwungen, zu kooperieren, und könnte sich dafür entscheiden, nicht nochmals über den Vertrag zu verhandeln. Mit der Globalisierung werden nun aber immer mehr Politikbereiche europäisiert oder internationalisiert. Hier birgt die direkte Demokratie ein neues Risiko, falls das Volk zu oft «Nein» sagt: Die schweizerische Regierung könnte in der internationalen Arena an Glaubwürdigkeit verlieren, wenn sie die Annahme der ausgehandelten Verträge zu wenig garantieren kann. ■



KONKORDANZDEMOKRATIE

Die Schweiz ist eine Konkordanzdemokratie. Ihre wesentlichen Merkmale sind eine Koalitionsregierung unter Beteiligung aller grossen Parteien, die Zusammenarbeit dieser Parteien im Parlament sowie die politische Entscheidungsfindung durch Verhandlung und Kompromiss.

■ Die sieben Mitglieder des Bundesrates (Regierung, Exekutive) bilden eine dauerhafte grosse Koalition. Die grössten politischen Parteien teilen sich die Sitze im Bundesrat proportional zu ihrer Wählerstärke.

■ Die Machtteilung in der Regierung ist nur ein Element der Konkordanzdemokratie. Die Zusammenarbeit in einer grossen Koalition kann auch im Parlament beobachtet werden.

■ Das Ziel der Konkordanzdemokratie ist es, alle wichtigen politischen Kräfte an den Ent-

scheidungen teilhaben zu lassen und somit zu integrieren. Eine historische Betrachtung zeigt, dass die Herausbildung der Konkordanzdemokratie stark beeinflusst war durch die kulturelle Vielfalt des Landes, den Föderalismus, das Wahlsystem und die direkte Demokratie.

■ Der politische Entscheidungsprozess ist charakterisiert durch Verhandlung und Kompromiss. Damit unterscheidet sich die Entscheidungsfindung wesentlich von derjenigen der Mehrheitsdemokratie.

■ Konkordanzdemokratie hat Vor- und Nachteile. Für ihr gutes Funktionieren gibt es günstige und ungünstige Bedingungen; zurzeit bilden Veränderungen des Parteiensystems sowie die wachsende politische Polarisierung eine echte Herausforderung für die schweizerische Konkordanzpolitik. ■



DER BUNDESRAT

Die schweizerische Regierung (Exekutive) ist eine Behörde von sieben Mitgliedern, welche vom Parlament gewählt werden. Die grössten politischen Parteien sind im Bundesrat proportional zu ihrer Wählerstärke vertreten. Die proportionale Vertretung gilt nicht nur unter den Parteien. Ebenso wird eine angemessene Vertretung der verschiedenen Landesteile und der Geschlechter angestrebt. Die Regierung ist als Kollegialbehörde organisiert: Es gibt keinen Premierminister mit Weisungsrecht. Die Funktion des Präsidenten, welcher jährlich rotiert und auch als Bundespräsident amtiert, ist bloss formal. Alle sieben Minister treffen die wichtigen Entscheidungen gemeinsam und als Kollegialbehörde. Jeder Bundesrat ist Vorsteher eines der sieben eidgenössischen Departemente.

Wahl des Bundesrats

Die Mitglieder des Bundesrats werden von der vereinigten Bundesversammlung (gemeinsame Sitzung von National- und Ständerat) für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt. Es gibt kein Misstrauensvotum; der Bundesrat muss also nicht zurücktreten, wenn er in einer Parlaments- oder Volksabstimmung unterliegt. Insofern ist der Bundesrat in seiner Politikgestaltung vom Parlament unabhängig. Aber auch das Parlament ist unabhängig vom Bundesrat: Es kann Vorlagen der Regierung ohne weitere Folgen zurückweisen. Bis in die jüngste Zeit wurden Bundesratsmitglieder nach vier Jahren stets wiedergewählt, sodass die durchschnittliche Amtsdauer mehr als zwei Amtszeiten, nämlich etwa neun Jahre, beträgt. Die informelle Regel der Wiederwahl amtierender Bundesratsmitglieder ist in den letzten Jahren durchbrochen worden, was künftig zu häufigeren Veränderungen in der Zusammensetzung des Bundesrats führen könnte.

BEISPIEL

Die Abwahl amtierender Bundesräte und die «Krise der Konkordanz» von 2008

Von der Einparteien- zur Vielparteienregierung

Heute setzt sich der Bundesrat nach der proportionalen Stärke der wichtigsten Parteien zusammen (sog. «Zauberformel»). Die Vielparteienregierung entstand aber erst in einem langen historischen Integrationsprozess. Nach der Gründung des Bundesstaats regierten die Freisinnigen während über 40 Jahren allein. 1891 kam ein erstes Mitglied der Katholisch-Konservativen (heute Christlich-Demokratische Volkspartei) in die Regierung und mehr als 20 Jahre später erhielten sie einen zweiten Sitz. 1929 wurde das erste Mitglied der Bauernpartei, heute Schweizerische Volkspartei, gewählt. Die Sozialdemokraten wurden erst 1943 in die bürgerliche Regierung eingebunden, obwohl sie bereits in den 1930er-Jahren die grösste politische Partei waren. 1959 vereinbarten die vier Parteien mit der «Zauberformel» die Bildung einer Konkordanzregierung: Mehr als 40 Jahre lang war der Bundesrat zusammengesetzt aus zwei Freisinnigen, zwei Christdemokraten, zwei Sozialdemokraten und einem Vertreter der Schweizerischen Volkspartei, die zusammen rund drei Viertel der Wählerschaft repräsentieren.

Gründe für die Bildung der Vielparteienregierung

Drei Faktoren begünstigten die institutionelle Umwandlung des Mehrheitsregimes in ein Machtteilungssystem. Der erste Faktor ist der Föderalismus. Die kleinen, meist katholischen Kantone hatten von Beginn weg eine Vetoposition im Entscheidungsfindungsprozess des Bundes. Dies zwang die regierenden Freisinnigen, politische Kompromisse einzugehen. Der zweite Faktor ist die Einführung des Proporzwahlsystems im Jahr 1918, welche ein Erfolg der Koalition von Katholisch-Konservativen und Sozialdemokraten war, die sich gegen die freisinnige Vorherrschaft wehrten. Als Folge des Proporzsystems verloren die Freisinnigen ihre Mehrheit im Parlament und das Parteiensystem wurde in den folgenden Wahlen durch Kleinparteien zersplittert. Der dritte und wichtigste Faktor ist die direkte Demokratie. Das Referendum wurde in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zum star-

ken Anreiz für die Parteien, in einer übergrossen Koalition zusammenzuarbeiten, um das Risiko von Niederlagen in Volksabstimmungen bestmöglich zu vermeiden.

Die angemessene Vertretung von Regionen, Sprachen und Geschlechtern

Neben der Anforderung der proportionalen Vertretung der Parteien gibt es noch andere formelle und informelle Regeln über die Zusammensetzung des Bundesrats. Artikel 175 der Bundesverfassung legt fest, dass bei der Wahl «darauf Rücksicht zu nehmen» ist, «dass die Landesgehenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind». Seit 1848 sind die Deutschschweiz, die italienische Schweiz und die Romandie im Bundesrat recht genau entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil vertreten gewesen. Lange waren die drei grössten Kantone, Zürich, Bern und Waadt, fast ununterbrochen vertreten. Die Konfessionszugehörigkeit, während Jahrzehnten ein wichtiges Kriterium, spielt heute bei Bundesratswahlen keine Rolle mehr. Dreizehn Jahre nach der Einführung des Frauenstimmrechts wurde 1984 die erste Frau, Elisabeth Kopp, eine Freisinnige, gewählt. Im Jahr 2010 sassen erstmals vier Frauen im Bundesrat.

Die Arbeitsweise nach dem Kollegialitätsprinzip

Gemäss der Verfassung trifft der Bundesrat seine Entscheidungen als Kollegium (Art. 177). Dabei gilt die Mehrheitsregel, doch versucht der Bundesrat, seine Entscheidungen im Konsens zu treffen, denn das Kollegialprinzip verlangt, dass seine Mitglieder verbindliche Entscheide auch öffentlich mittragen. Alle Bundesräte haben dieselben Rechte, auch wenn es einen Bundespräsidenten gibt, dessen Amt jedes Jahr rotiert. Der Präsident leitet die Bundesratssitzungen, hat aber keine besonderen Entscheidungskompetenzen. Das Amt ist beschränkt auf repräsentative Funktionen.

Organisation in sieben Departementen

Die Verfassung legt in Artikel 177 fest, dass «für die Vorbereitung und den Vollzug (...) die

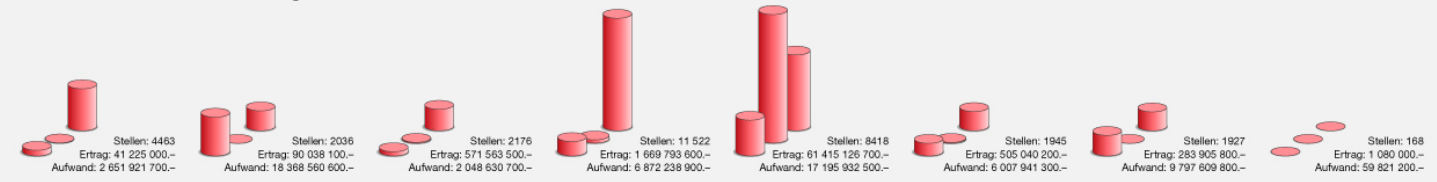
Geschäfte des Bundesrates nach Departementen auf die einzelnen Mitglieder verteilt» werden. Damit ist jeder Bundesrat Chef eines der sieben Departemente und leitet die Geschäfte des entsprechenden Departements. Die geringe Zahl der Departemente und ihrer Chefs führt dazu, dass jedes Regierungsmitglied für mehr Politikbereiche zuständig ist als seine Pendants in anderen europäischen Ländern. Beispielsweise ist der Chef des Departements des Inneren verantwortlich für Kultur, Bildung, Forschung, Gesundheit und Sozialversicherungen. Dies führt zu einer hohen Arbeitslast der Bundesratsmitglieder, die insbesondere in der internationalen Zusammenarbeit stetig zunimmt. Die vielen Vorstösse für eine Regierungsreform, mit denen z.B. die Zahl der Bundesräte hätte erhöht werden sollen, sind bisher jedoch gescheitert. ■

Die sieben Departemente der Bundesverwaltung 2011

Die Organisation der Bundesverwaltung

Wo die rund 35 800 Bundesangestellten arbeiten

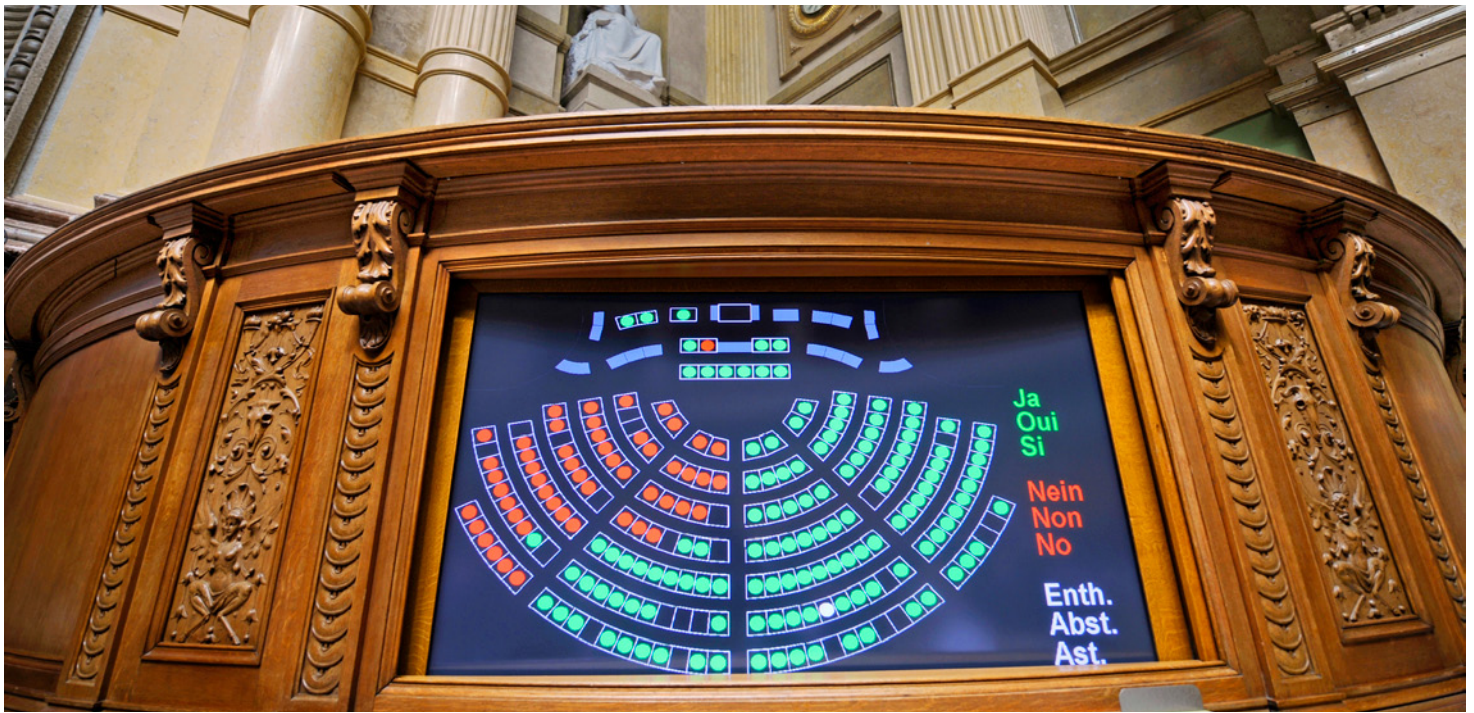
Exekutive



Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA	Eidgenössisches Departement des Inneren EDI	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS	Eidgenössisches Finanzdepartement EFD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK	Bundeskanzlei BK
Generalsekretariat	Generalsekretariat	Generalsekretariat	Generalsekretariat	Generalsekretariat	Generalsekretariat	Generalsekretariat	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter EDOB
Staatssekretariat	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG	Bundesamt für Justiz BJ	Oberauditorat	Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen SIF	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO	Bundesamt für Verkehr BAV	
Politische Direktion PD	Bundesamt für Kultur BAK	Bundesamt für Polizei Fedpol	Verteidigung	Eidgenössische Finanzverwaltung EFV	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT	Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL	
Direktion für Völkerrecht DV	Schweizerische Nationalbibliothek NB	Bundesamt für Migration BFM	Bevölkerungsschutz	Eidgenössisches Personalamt EPA	Bundesamt für Landwirtschaft BLW	Bundesamt für Energie BFE	
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit Deza	Schweizerisches Bundesarchiv BAR	Bundesamt für Metrologie METAS	Sport	Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV	Bundesamt für Veterinärwesen BVET	Bundesamt für Strassen ASTRA	
Direktion für Ressourcen DR	Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz	Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK	Armasuisse	Eidgenössische Zollverwaltung EZV	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL	Bundesamt für Kommunikation BAKOM	
Diplomatische und konsularische Vertretungen der Schweiz im Ausland	Bundesamt für Gesundheit BAG	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR	Nachrichtendienst des Bundes	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT	Bundesamt für Wohnungswesen BWO	Bundesamt für Umwelt BAUFU	
	Bundesamt für Statistik BFS	Eidgenössische Schiedskommission für die Verwendung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten ESCHK		Bundesamt für Bauten und Logistik BBL	Preisüberwachung	Bundesamt für Raumentwicklung ARE	
	Bundesamt für Sozialversicherungen BSV	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde RAB		Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA	Wettbewerbskommission WEKO	Eidgenössischer Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI	
	Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF		Eidgenössische Finanzkontrolle EFK	Kommission für Technologie und Innovation KT		
	Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen ETH-Bereich	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum IGE		Eidgenössische Alkoholverwaltung EAV	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung EHB		
	Schweizerisches Heilmittelinstitut Swissmedic			Pensionskasse des Bundes Publica			
	Schweizerisches Nationalmuseum SNM						

Die farblich markierten Organisationen sind weitgehend eigenständig. Die Stellen- und Budgetangaben sind darum in den jeweiligen Departementszahlen nicht berücksichtigt.

Der Bund kurz erklärt



ENTSCHEIDUNGSFINDUNG IM PARLAMENT

Das Risiko, Referendumsabstimmungen zu verlieren, zwingt auch die Parlamentsfraktionen zur Zusammenarbeit. Die vier Regierungsparteien (FDP, CVP, SP und SVP), welche etwa drei Viertel der Wählerschaft vertreten, versuchen in all ihren Entscheidungen Kompromisse zu finden. Diese brauchen Zeit, und Neuerungen sind nur in kleinen Schritten möglich. Nicht immer gelingt es, alle Parteien in den Kompromiss einzubinden: Mit der fallweisen Opposition einzelner Parteien bei Volksabstimmungen hat also das Parlament trotzdem zu rechnen. Entscheidungsfindung durch Kompromiss unter den grossen Fraktionen ist trotzdem ein Erfolg: Verfassungsvorlagen des Parlaments werden vom Volk zumeist angenommen und nur selten wird gegen ein Gesetz das fakultative Referendum ergriffen. Die Zusammenarbeit unter den Parteien funktioniert nicht zuletzt deshalb, weil es zu wechselnden Koalitionen in den verschiedenen Politikbereichen kommt. Dies fördert gegenseitiges Vertrauen und Respekt zwischen den verschiedenen Koalitionspartnern.

Kooperation im Parlament

Die schrittweise Einbindung neuer politischer Parteien in den Bundesrat führte 1959 zur Regierungskonkordanz, wie wir sie heute kennen. Sie machte jedoch nur Sinn, wenn die politische Zusammenarbeit auch im Parlament funktionierte. Von den neuen Parteien der Regierungskoalition wurde daher erwartet, dass sie im Parlament gesetzgeberische Kompromisse unterstützten und auf diese Weise stark genug waren, um in einer Referendumsabstimmung Erfolg zu haben. Dies war nicht immer der Fall. Mangelnde Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament sowie fehlende Kompromissbereitschaft führten in der Zeit zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg sogar zu einer Krise des schweizerischen politischen Systems.

BEISPIEL

Krise des schweizerischen politischen Systems während der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre

Fallweise Opposition

Wenn die Parlamentsfraktionen der vier Regierungsparteien eine Verfassungsvorlage geschlossen unterstützen, gewinnen sie in der

Regel die obligatorische Volksabstimmung, und es kommt nur selten zum fakultativen Referendum gegen ein Gesetz. Häufig aber sind die politischen Eliten gespalten: Eine oder mehrere Parteien scheren aus. Sie drohen im Parlament mit dem Referendum, falls ihre Forderungen nicht berücksichtigt werden, und spielen damit die Karte der fallweisen Opposition. Dies kann auch nach den parlamentarischen Beratungen geschehen, wenn eine Partei die Position ihrer parlamentarischen Fraktion nicht unterstützt oder ein Interessenverband mit dem Gesetz nicht einverstanden ist. In all diesen Fällen steigt das Risiko einer Niederlage für die Regierung beträchtlich. In früheren Zeiten war die Mitte-Rechts-Koalition mit ihrer Mehrheit in der Lage, zwei von drei Abstimmungen gegen die linke Opposition zu gewinnen. Heute, da die rechtskonservative Schweizerische Volkspartei mit der fallweisen Opposition eine stärkere Profilierung anstrebt, ist das bürgerliche Lager oft gespalten. Das setzt die Regierungspolitik einem zusätzlichen Risiko aus. Wenn zwei Parteien sich dem Konsens verweigern, ist die Ablehnung der Regierungsvorlage mit grosser Wahrscheinlichkeit vorauszusagen.

Die Bedeutung wechselnder Koalitionen

Wechselnde Koalitionen in den verschiedenen Politikbereichen sind wichtig für die Kultur der Kompromissfindung und der Verständigung im Parlament. Parlamentarier der SP und der CVP, die heute in Finanzfragen gegeneinander stimmen, finden sich morgen in der Sozialpolitik als Verbündete. Jede Partei ist einmal in der Rolle des Gewinners, ein anderes Mal in der Rolle des Verlierers. Dies fördert gegenseitigen Respekt und die Bereitschaft zur Verständigung. Wechselnde Koalitionen im Parlament sind ein wichtiger Grund, weshalb die Konkordanzdemokratie trotz zunehmender Polarisierung auch heute noch funktioniert.

Der Schwachpunkt allerdings ist, dass die Bedingungen für wechselnde Koalitionen nicht immer gegeben sind. In den 1980er-Jahren beispielsweise überstimmten die drei Parteien des bürgerlichen Lagers regelmässig die links-

grüne Koalition in wichtigen Themen wie öffentliche Finanzen, Energie oder Umwelt. Dies kann zu «ewigen Mehrheiten» mit geringer Lernfähigkeit führen, weil die Wahlen im Konkordanzsystem nicht zu regelmässigen Wechseln zwischen Regierung und Opposition führen. Fehlt also die Möglichkeit eines grossen Wechsels zwischen Opposition und Regierung in der Schweiz, so sind die kleineren Wechsel der Koalitionen zwischen den verschiedenen Parteien umso wichtiger.

Parlamentarischer Kompromiss und direkte Demokratie

Weniger als 10% der Gesetze, welche das Parlament verabschiedet, werden durch ein fakultatIVES Referendum angefochten. Dies bedeutet, dass das Parlament ein gutes Gespür dafür hat, oppositionelle Interessen einzubinden und damit das Referendum zu vermeiden. Für diesen Lernprozess sorgen geeignete Verfahren. Bevor ein Gesetz ins Parlament kommt, haben Kantone, Verbände und betroffene Interessengruppen die Möglichkeit, sich zur Gesetzesvorlage zu äussern. Der Bundesrat trägt ihnen Rechnung. Der Entwurf, den das Parlament erhält, ist bereits vielsagend: Die Parlamentarier sehen daraus, welche Punkte umstritten waren, und kennen die Positionen der wichtigen Interessengruppen und des Bundesrats. Viele Parlamentsmitglieder pflegen enge Beziehungen zu den Interessengruppen, deren Anliegen sie vertreten. Die Änderungen des Entwurfs werden im gesamten Entscheidungsprozess des Parlaments laufend dokumentiert. So kennen Parlament und Fraktionen den Werdegang des Gesetzes und allfällige Schwierigkeiten sowie die Zerbrechlichkeit oder die Robustheit des erreichten Kompromisses. Dies alles hilft, einen Kompromiss zu finden, der von möglichst vielen Parteien unterstützt wird und das Referendum unwahrscheinlich macht.

Halbdirekte Demokratie: das Zusammenwirken zwischen repräsentativer und direkter Demokratie

Politik wird in der Schweiz vor allem von der Regierung und vom Parlament bestimmt. Darin

gleich das schweizerische System allen anderen repräsentativen Systemen. Hinzu kommen aber die Volksrechte. Die Verfassung bestimmt, wann sie zum Zuge kommen und wann somit das Volk das letzte Wort hat. Vereinfacht lässt sich sagen, dass bei den wichtigsten Entscheidungen (Verfassung) immer das Volk und die Stände, bei wichtigen Entscheidungen (Gesetze) manchmal das Volk und bei allen weniger wichtigen Entscheidungen das Parlament oder die Regierung das letzte Wort haben.

Dies ist der Grund, warum das Schweizer System als «halbdirekte Demokratie» bezeichnet wird: Es enthält Elemente sowohl der repräsentativen wie auch der direkten Demokratie und diese wirken zusammen. ■



DER POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESS UND SEINE AKTEURE

Föderalismus, Machtteilung und direkte Demokratie lassen eine Vielzahl von Akteuren am politischen Prozess teilhaben. Im Gegensatz zur parlamentarischen Demokratie, welche die Macht bei der Mehrheit des Parlaments und der Exekutive konzentriert, finden wir fünf verschiedene Arenen der Entscheidungsfindung, in denen jeweils ein bestimmter Akteur eine führende Rolle spielt: Diese Akteure sind der Bundesrat, die Interessengruppen, das Parlament, das Volk und die Bundesverwaltung. Auf der einen Seite benötigt die Entscheidungsfindung durch Verhandlungen und Kompromisse mehr Zeit und sie erlaubt weniger Innovation als Entscheidungen durch eine einfache Mehrheit. Auf der anderen Seite werden die politischen Entscheidungen auch von politischen und gesellschaftlichen Minderheiten akzeptiert. Dies ermöglicht politische Stabilität, hohen Konsens und Integration.

Der Bundesrat im Entscheidungsprozess

Die Hauptfunktion des Bundesrats ist das Steuern des gesamten politischen Prozesses. Indem er die meisten formalen Schritte der Entscheidungsfindung einleitet und die Prioritäten bezüglich Inhalt und Zeitplan setzt, hat der Bundesrat einen grossen Einfluss auf die politische Agenda. Er verfügt über alle professionellen Ressourcen der Verwaltung, welche es ihm erlauben, seine eigenen Politikvorhaben vorzubereiten. Trotzdem ist die politische Führung durch den Bundesrat aus zwei Hauptgründen beschränkt: Erstens ist der Konsens in einer Allparteienregierung begrenzt. Zweitens ist das Parlament nicht daran gebunden, die Regierung zu unterstützen, da es kein Misstrauensvotum gibt. Deshalb kann das Parlament jederzeit Vorschläge der Regierung ablehnen. In der Ausenpolitik freilich kommt dem Bundesrat eine grosse politische Gestaltungsrolle zu: Er trägt die Verantwortung für alle Verhandlungen der Diplomatie. Die Rolle des Parlaments dagegen ist beschränkt, weil es die internationalen Verträge in der Regel nicht verändern, sondern nur als Ganzes annehmen oder ablehnen kann.

Die Interessengruppen im Entscheidungsprozess

Die wichtigste Arena für den Einfluss von Interessengruppen (Kantone, Wirtschafts- und Berufs-

verbände, soziale und Umweltorganisationen) ist das vorparlamentarische Verfahren. Es wurde nach dem Zweiten Weltkrieg ausgebaut. Die Anhörung der Interessengruppen ist wichtig, denn viele von ihnen sind fähig, das Referendum zu ergreifen gegen Gesetze, die ihnen nicht passen. Sie nutzen das Referendum als Verhandlungspfand und haben damit mehr Einfluss als das Verbandslobbying, wie es in anderen Ländern zu finden ist. In der vorparlamentarischen Anhörung wird deshalb versucht, das Verhandlungspfand durch Entgegenkommen einzulösen. Das vorparlamentarische Verfahren besteht zumeist aus zwei Schritten: Für neuartige Gesetzesvorlagen beruft der Bundesrat eine Expertenkommission, welche einen ersten Entwurf vorlegt. In einem zweiten Schritt steht das Vernehmlassungsverfahren allen Interessengruppen und den Kantonen zur Stellungnahme offen. Die Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, aber auch öffentlich-private Partnerschaften spielten früher eine beherrschende Rolle und sind immer noch wichtig bei der Gestaltung und dem Vollzug der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Insgesamt dient das Verfahren dazu, das Referendumsrisiko bereits vor dem parlamentarischen Entscheidungsverfahren abzuklären und durch Verständigung zu minimieren.

Das Parlament im Entscheidungsprozess

Die Hauptfunktion des Parlaments ist die Gesetzgebung. Neben der Entscheidung über das Budget kann es durch Interpellationen, Motionen und parlamentarische Initiativen neue Gesetzesvorlagen anstossen, die innenpolitische Agenda beeinflussen und die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit beaufsichtigen. Die Handlungsfreiheit des Parlaments wird beschränkt durch die direkte Demokratie, durch die Interessengruppen, welche sich in den vorparlamentarischen Prozess einschalten, und durch den Bundesrat und seine Verwaltung, welche die Agenda der Aussenpolitik grösstenteils kontrollieren.

Das Volk im Entscheidungsprozess

Es tritt in zwei verschiedenen Funktionen auf. Das Referendum vermag, als Letztentscheidung,

bei einem Nein das Ergebnis des gesamten Entscheidungsprozesses der Eliten umzustossen. Stimmt das Volk jedoch zu, so gewinnt der Entscheid die Legitimation demokratischer Selbstbestimmung. Mit der Volksinitiative ist es sodann möglich, neue Anliegen aufzubringen, die von Regierung und Parlament noch gar nicht oder nicht im Sinne der Initianten behandelt wurden. Die Volksrechte wirken nicht nur als Oppositionsinstrument, wenn eine Volksabstimmung stattfindet. Vielmehr antizipieren Regierung und Parlament mögliche Widerstände im Volk in der gesamten Gesetzgebung.

Die Bundesverwaltung im Entscheidungsprozess

Mit dem Ausbau des Wirtschafts- und Sozialstaats nach dem Zweiten Weltkrieg ist die Bundesverwaltung aus zwei Gründen zu grösserem politischem Einfluss gekommen. Erstens verfügt sie über ihre eigenen Experten, welche den vorparlamentarischen Prozess stark zu beeinflussen vermögen. Zweitens verfügt die Verwaltung über die Vollzugserfahrung. Erfahrungen über Erfolg und Misserfolg laufender Politiken sind häufig Anlass für Reformen. Dabei vermag die Verwaltung sowohl bei der Definition der Problemlösungen wie bei der Wahrung ihrer Eigeninteressen eine starke Rolle zu spielen. ■



DER POLITIKKREISLAUF

Der Gesetzgebungsprozess kann als fortlaufender Prozess eines Problemlösungs- oder Politikkreislaufs gezeigt werden. Er startet mit den ersten Ideen für eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung. Im Parlament muss jedes Projekt eine Mehrheit in beiden Kammern finden. Dabei müssen Regierung und Parlament immer damit rechnen, dass ihre Entscheidung im Fall eines Referendums abgelehnt werden könnte. Wenn eine Vorlage das Parlament ohne Volksabstimmung passiert hat oder vom Volk angenommen worden ist, arbeitet die Regierung auch in der Vollzugsphase mit den Kantonen und Verbänden zusammen. Im gesamten Entscheidungsprozess kommt es zu Veränderungen, manchmal auch zum Scheitern der Vorlage. Wenn ein neues Gesetz die Vollzugsphase erreicht, ist dies nicht das Ende des Prozesses: Früher oder später wird die Erfahrung aus dem Vollzug zu Vorschlägen für eine neue Reform führen, und eine zweite Runde im Politikgestaltungsprozess beginnt.

Vorparlamentarische Arena

Der politische Prozess beginnt mit Vorschlägen für ein neues Gesetz oder für eine Verfassungsänderung. Solche Vorschläge können mit einer Volksinitiative oder mit einer parlamentarischen Motion eingereicht werden. Häufig kommt der Anstoss aber von der Regierung oder der Verwaltung, welche der informelle Zugang für reformorientierte Interessenverbände ist. Wenn der Bundesrat das Vorhaben mitträgt, betraut er die Verwaltung oder eine Expertenkommission mit der Ausarbeitung eines ersten Entwurfs. Der folgende Vernehmlassungsprozess lädt Kantone und Interessenorganisationen dazu ein, Stellung zum Entwurf zu nehmen. Nach der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse verfolgt die Verwaltung nur jene Reformen weiter, welche ausreichende Unterstützung gefunden haben. Nun überweist der Bundesrat die Vorlage an das Parlament.

Parlamentarische Arena

Jede Vorlage muss in beiden Parlamentskammern eine Mehrheit finden. Für den Fall, dass zwischen den Entscheiden von Nationalrat und Ständerat inhaltliche Unterschiede bestehen, gibt es Verhandlungsverfahren zwischen den Kammern, um die Differenzen zu bereinigen. Wenn dies nicht möglich ist und wenn auch die sog. «Einigungskonferenz» (eine Delegation

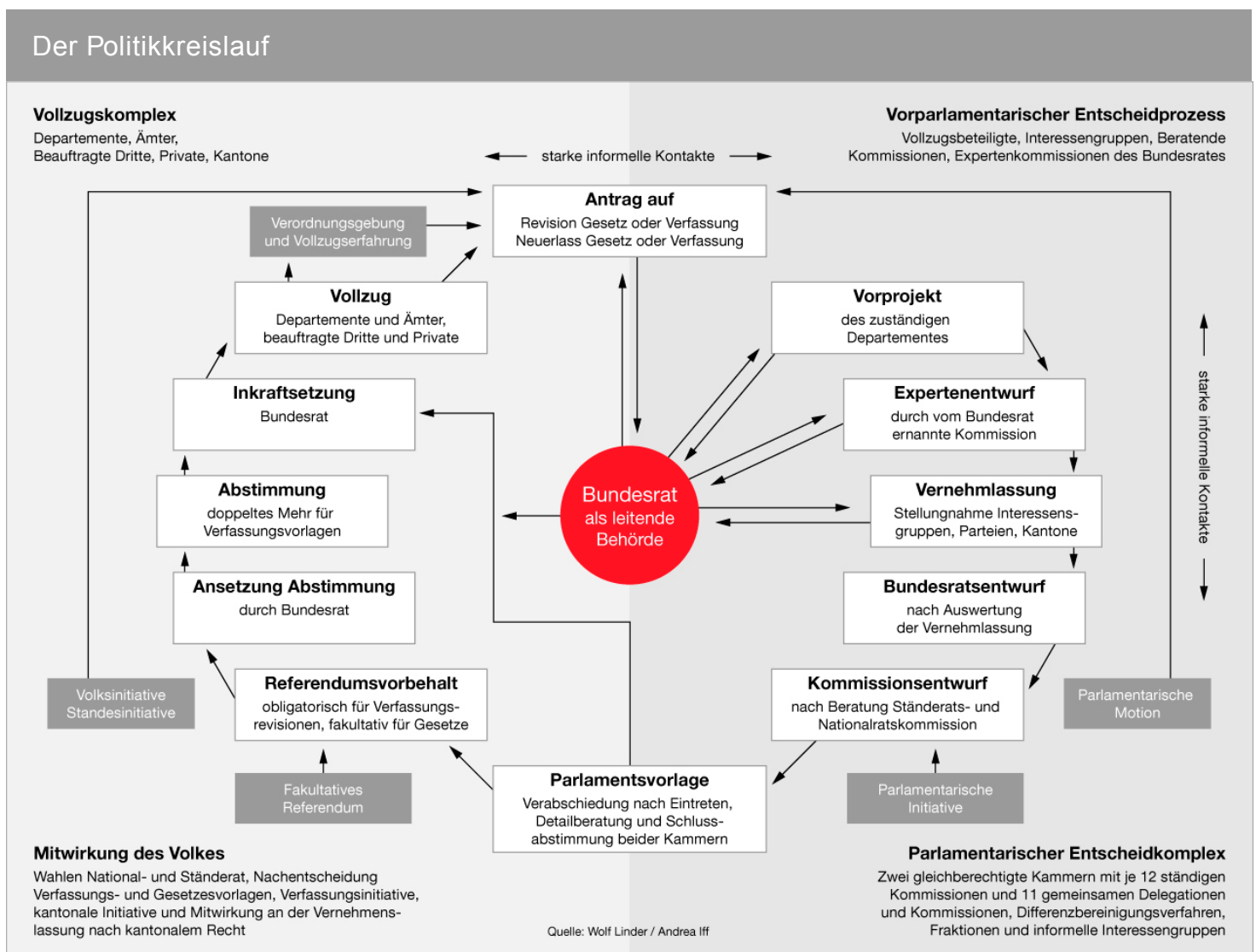
aus Mitgliedern beider Räte) keine gemeinsame Lösung findet, so ist die Vorlage gescheitert. Nur etwa 7 % aller vom Parlament verabschiedeten Gesetzesprojekte werden mit einem Referendum bekämpft. Wenn das Parlament ein gutes Gespür dafür entwickelt, das Referendumsrisiko einzuschätzen, so hat dies mehrere Gründe. Die einzelnen Politiker haben gute Beziehungen zu «ihren» Interessenorganisationen. Die Fraktionen wissen, welche Themen kontrovers sind oder breite Zustimmung fanden, und sie sind vertraut mit den Positionen der wichtigen Interessengruppen und jenen des Bundesrates.

Direktdemokratische Arena

Ein Referendum kann von verschiedener Seite ergriffen werden. Erstens kann das Referendum von einer Regierungspartei eingereicht werden. Denn nicht immer lassen sich die Belange der

vier Bundesratsparteien unter einen Hut bringen. Findet eine von ihnen, das Gesetz verletze die Interessen ihrer Wähler, so betreibt sie fallweise Opposition. SP und SVP tun dies naturgemäss häufiger als die Mitteparteien FDP und CVP. Zweitens können kleine Parteien, Verbände oder auch soziale Bewegungen ein Referendum lancieren und in seltenen Fällen damit sogar erfolgreich sein. Drittens kann, wenn der Gesetzeskompromiss fragil ist, ein kleiner Aussenseiter eine Kettenreaktion auslösen, wenn weitere Akteure oder sogar eine Regierungspartei dem Kompromiss den Rücken kehren und sich dem Referendum anschliessen.

Es ist darum nie völlig voraussehbar, ob ein fakultatives Referendum stattfindet, und die politischen Eliten finden sich damit ab, dass das Stimmvolk die Vorlagen von Regierung und Parlament hin und wieder verwirft. Das Verdikt des



Volkes ist bindend und hat sofortige Wirkung: Die Vorlage wird in Kraft gesetzt oder aber sie ist gescheitert.

Arena des Vollzugs

Der Vollzug ist ein wichtiger Teil des Politikkreislaufs. In vielen Fällen müssen Programme für die Umsetzung der Massnahmen entwickelt oder angepasst werden. Da die meisten Programme in Zusammenarbeit mit den Kantonen implementiert werden, finden Verhandlungen mit deren Verwaltungen statt. Im schweizerischen Föderalismus besitzen die Bundesbehörden wenige Zwangsmittel. Sie respektieren darum die Autonomie, die Ressourcen und Präferenzen der Kantone im Vollzugsprozess. Widerstand seitens der Kantone kann den Vollzug erschweren. Umgekehrt kann die Abstimmung mit den Kantonen zu einer besseren Zusammenarbeit führen, was die Umsetzung von Bundespolitiken erleichtert. Wir können also von einer Form vertikaler Machtteilung sprechen. ■



GÜNSTIGE UND UNGÜNSTIGE BEDINGUNGEN FÜR DIE KONKORDANZDEMOKRATIE

Konkordanzdemokratie ist mehr als ein Politikstil. Ihre Institutionen sind in vielerlei Hinsicht anders als diejenigen einer Konkurrenzdemokratie, wie ein Vergleich mit Grossbritannien zeigt. Konkordanzpolitik ist anspruchsvoll. Die Möglichkeit, einen breiten Konsens zu schaffen, kann auf günstige oder ungünstige Bedingungen treffen. Zu diesen Bedingungen gehören unter anderem die Wirtschaftssituation oder der Konfliktgehalt eines Themas. Deshalb braucht die Konkordanzdemokratie politische Eliten, die fähig sind, auch unter schwierigeren Bedingungen zu einer gemeinsamen Politik zu finden.

Die institutionellen Grundlagen der Konkordanzdemokratie

Der gesamte politische Prozess zielt auf die Erreichung eines politischen Kompromisses ab. Statt einer Mehrheit, die ihre Lösung einer Minderheit aufzwingt, finden wir gegenseitige Verständigung: Kein alleiniger Sieger erhält alles, sondern alle sollen etwas gewinnen. Oft wird dieses Verhalten einer Besonderheit der schweizerischen Kultur zugeschrieben. Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive erscheint jedoch die Wirkung der Institutionen als bedeutsamer. Das Referendum, der starke Einfluss der Kantone und das Vielparteiensystem sind Vetopunkte, die keine Mehrheitsentscheidungen zulassen und die politischen Akteure zu Zusammenarbeit und Kompromiss zwingen. Die folgende Tabelle zeigt die Unterschiede zwischen Grossbritannien, einer typischen Mehrheitsdemokratie mit Wechsel von Regierung und Opposition, und der Schweiz als Beispiel einer Konsens- oder Konkordanzdemokratie.

Konsens hängt von der wirtschaftlichen Situation ab

Die Idee, dass kein alleiniger Sieger alles erhält, sondern alle etwas bekommen, hat nicht immer gleich gut funktioniert. Alle Gruppen besserzustellen, war in den goldenen Wachstumsjahren der 1960er- und 1970er-Jahre am erfolgreichs-

EIN SYSTEMVERGLEICH ZWISCHEN GROSSBRITANNIEN UND DER SCHWEIZ

GROSSBRITANNIEN: repräsentative Mehrheitsdemokratie	SCHWEIZ: halbdirekte Konkordanzdemokratie
Starker Wettbewerb zwischen den Parteien. Der Gewinner erhält alles.	Schwacher Parteienwettbewerb. Proportionale Repräsentation.
Bedeutsame und stark umstrittene Wahlen; führen zu periodischem Machtwechsel.	Geringere Bedeutung der Wahlen, da die Machtteilung zwischen den politischen Parteien Machtwechsel verhindert.
Umfassendes Regierungsprogramm, wird unterstützt von der parlamentarischen Mehrheit. Daher grosse Innovationen möglich.	Kein Konsens in Regierung oder Parlament für umfassendes Legislaturprogramm. Integration von Minderheiten und Ausgleich gegensätzlicher Gruppeninteressen durch wechselnde Koalitionen in unterschiedlichen Fragen. Schrittweise Innovationen.
Demokratische Legitimation durch Machtwechsel oder Wiederwahl der Regierung bei Zufriedenheit der Wählerschaft. Zugrunde liegende Idee: Politik für das Volk.	Demokratische Legitimation durch verschiedene Formen der Partizipation: Die Letztentscheidung in den wichtigsten Fragen liegt beim Volk, in den wichtigen zumeist beim Parlament und in den übrigen Fragen bei der Regierung. Zugrunde liegende Idee: Politik mit dem Volk.
Wahlen als bedeutsame Form von allgemeinem, programmatischem Einfluss: Wähler bestimmen damit eine Regierung und ihr politisches Programm für die gesamte Legislaturperiode.	Direkte Demokratie als Selbstbestimmung im Einzelfall. Geringere Bedeutung von Wahlen. Kein Einfluss auf ein spezifisches Regierungsprogramm.

ten, als ein stets grösserer Kuchen auch die Verteilung grösserer Stücke an alle erlaubte. Fakultative Referenden blieben selten und die Erfolgsrate der Vorlagen in obligatorischen Referenden war hoch. Mit der ersten und zweiten Ölkrise und der wirtschaftlichen Rezession nach 1975 wurde der Konsens schwieriger. Bei geringem Wirtschaftswachstum gab es weniger zu verteilen. Es kam zu Nullsummenspielen: Wollte man in einem Bereich mehr ausgeben, musste im anderen gespart werden. Ökologische Nachhaltigkeit wurde zu einem politischen Thema und gab Anlass zu neuen Konflikten. Das Parteiensystem splitterte sich auf und neue soziale Bewegungen entstanden. Ende der 1980er-Jahre scheiterten wichtige Gesetze oder die Gesetzgebung blieb unvollständig. In den letzten beiden Jahrzehnten spürte die schweizerische Politik die Globalisierung und die Europäisierung als starken Druck von aussen. Das ermöglichte der Konkordanz schnellere und grössere Schritte politischer Innovation, führte

aber auch zu einer grösseren Polarisierung sowie zu Globalisierungsgewinnern und -verlierern. Konflikte zwischen Stadt und Land sowie zwischen Kapital und Arbeit haben sich vertieft.

Konsens hängt vom Thema ab

In finanziellen Streitfragen kann ein Konsens in der Regel ohne Weiteres gefunden werden: Wenn die Verfechter einer Rentenerhöhung um 100 Franken einer gleich starken Opposition gegenüberstehen, die keine Erhöhung möchte, kann eine Erhöhung um 50 Franken ein Kompromiss sein, den beide Seiten akzeptieren. Es gibt aber auch «unteilbare» öffentliche Güter, die einen Konsens schwierig machen. Im Jahr 1977 schlug der Bundesrat vor, wie unsere Nachbarstaaten die Sommerzeit einzuführen. Die Bauern wehrten sich dagegen, ihre Uhren im Frühling eine Stunde vor- und im Herbst wieder zurückzustellen, da ihrer Meinung nach die Kühe so weniger Milch geben würden. Ein Kompromiss, die Uhren 30 Minuten vorzu-

stellen, hätte niemandem geholfen. Deshalb führte die Opposition der Bauern zum gänzlichen Verzicht auf die Sommerzeit. Das Leben auf einer «Zeitinsel» erwies sich allerdings als nicht sehr praktisch und die Sommerzeit wurde zwei Jahre später eingeführt. In ähnlicher Weise kann ein Kompromiss auch bei Fragen schwierig sein, welche religiöse Überzeugungen oder ethische Werte beinhalten, wie beispielsweise die Straffreiheit der Abtreibung. Ob eine Frau das Recht haben soll, abzutreiben oder nicht, ist für viele Personen eine Frage des Prinzips und daher unteilbar. In der Schweiz führte die Reform des Abtreibungsrechts zu einer jahrzehntelangen Auseinandersetzung mit mehreren Volksabstimmungen.

Die politische Elite im Konkordanzsystem

Machtteilung produziert starke Kontakte und Beziehungen innerhalb der gesamten politischen Elite. Dies ruft die Kritik hervor, dass Machtteilung zu einem «Filz», zu einem Kartell «der politischen Klasse» führt und die demokratische Kontrolle unterläuft. Zudem wird argumentiert, dass Wahlen in der Konkordanz nicht zu einem Rollenwechsel zwischen Regierung und Opposition führen und deshalb eine untergeordnete Rolle für die demokratische Kontrolle spielen. Dagegen kann aber eingewandt werden, dass die Volksrechte zu einer permanenten und effektiven Kontrolle der Eliten führen. Jede politische Partei und ihre Vertreter müssen für ihre Entscheide und Forderungen in der Volksabstimmung geradestehen. Direkte Demokratie setzt dem Elitismus Grenzen. Was die Institutionen nicht hervorbringen, aber von den Politikern persönlich zu leisten ist, ist der «Geist der Konkordanz». Dieser meint die Fähigkeit der Politiker zum gemeinsamen Problemlösen durch Verständigung, die zum kreativen Kompromiss führt. Dazu gehört auch ein Verständnis von Politik, das über das je eigene Gruppeninteresse hinausreicht. ■



PROBLEME UND PERSPEKTIVEN DER KONKORDANZDEMOKRATIE

Auch Konkordanzpolitik kann nicht garantieren, dass alle Interessengruppen die gleichen Chancen haben, die Entscheidungsfindung mitzugestalten. Die Verhandlungsmacht und die Ressourcen sind ungleich verteilt und gerade mächtige Interessengruppen legitimieren ihren Einfluss nicht demokratisch, sondern durch ihr wirtschaftliches Gewicht. Die Konkordanzdemokratie begünstigt den Status quo, deshalb muss sich die Schweizer Politik mit schrittweiser Innovation begnügen. Die zunehmende politische Polarisierung der jüngeren Zeit beeinträchtigt die Konkordanz. Der Übergang zu einem Mehrheitssystem ist allerdings wenig wahrscheinlich und das Modell der Konkordanzdemokratie scheint weiterhin fähig, die Herausforderungen zu meistern.

Ungleichheit des politischen Einflusses

Auch die Konkordanzpolitik gewährt nicht allen Gruppen gleichen Einfluss auf die Politik. Am Verhandlungstisch sind jene Akteure im Vorteil, die andern gegenüber eine Leistung verweigern können. Wer das nicht kann, riskiert, leer auszugehen. Verhandlungspolitik begünstigt also die «haves» gegenüber den «have-nots»: Wer hat, dem wird gegeben. Sodann sind Organisationen, die spezifische und kurzfristige Interessen verfolgen, eher stärker als solche, die allgemeine und langfristige Interessen vertreten. Beispielsweise haben Umweltschutzverbände das Problem, dass sie für ein langfristiges öffentliches Gut kämpfen. Sie sind populär und übertreffen die grössten politischen Parteien hinsichtlich ihrer Mitgliederzahl. Geht es aber um hohe Abgaben, die den Automobilverkehr vermindern könnten, kommt grosser Widerstand nicht nur von der Wirtschaftsseite, die ihr Geschäft bedroht sieht. Auch die Konsumenten sind nur begrenzt bereit, zugunsten der Umwelt auf den kurzfristigen und individuellen Vorteil billigen Autofahrens zu verzichten. Die Benachteiligung allgemeiner und langfristiger Interessen gegenüber den individuellen und kurzfristigen Interessen ist allerdings keine Besonderheit der schweizerischen Konkordanzdemokratie. Vielmehr ist sie eine Schattenseite aller pluralistischen und demokratischen Systeme.

Der Einfluss der Interessengruppen auf die Politik

Wirtschaftliche Interessengruppen und Berufsverbände nehmen in allen Industriestaaten Einfluss auf die Politik. In der Schweiz kommt hinzu, dass sie gegen missliebige Gesetzesvorlagen mit dem Referendum drohen, falls ihre Forderungen nicht berücksichtigt werden. Solche Drohungen sind viel häufiger als die effektive Ergreifung eines Referendums. Die direkte Demokratie ist daher teilweise von einem Volksrecht zu einem Verbandsrecht geworden. Diese alte Kritik am Verbandsstaat hatte zu jener Zeit ihre besondere Berechtigung, als das Schweizer Parlament schwach war und den vorparlamentarischen Kompromiss zwischen den Interessengruppen oft kritiklos übernahm. Heute stimmt dieses Bild eines Staates der Interessengruppen, die generell das Parlament dominieren, allerdings weniger mit der politischen Realität überein – und dies aus mehreren Gründen. Zum einen ist das Parlament stärker geworden in der Gestaltung der Gesetzgebung. Sodann setzt die Verwaltung in einzelnen Politikbereichen starke Gegengewichte gegen den Verbandseinfluss. Schliesslich verändert sich die Einflussstärke der Verbände. Mit dem Prozess der Globalisierung haben einige der stärksten Interessengruppen des heimischen Marktes, wie die Bauern oder das Gewerbe, an politischem Einfluss verloren. Traditionelle Koalitionen, wie jene der Dachverbände der Wirtschaft oder die Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, sind heute häufiger gespalten und neutralisieren sich somit. Globalisierte Industrien wie diejenige der Pharma oder der Banken scheinen dagegen an Einfluss noch zu gewinnen. Der Einfluss der Verbände ist also nicht generell, sondern in einzelnen Bereichen stark, und er hat sich stark verändert mit der Entwicklung zur wirtschaftlichen Globalisierung.

Mangel an Innovation

Die Konkordanzpolitik hat wichtige Vorteile gebracht. Die schweizerische Politik zeichnet sich durch ausserordentliche Stabilität und Verlässlichkeit aus. Die mässigende Wirkung von

Verhandlungen kühlt ideologische Übertreibungen aus und fördert pragmatische Lösungen. Die Zusammenarbeit in Kommissionen, in der Regierung und im Parlament führt zu gegenseitigen Lernprozessen und Ergebnissen, die von allen Beteiligten mitgetragen werden. Umgekehrt ermöglichen Wahlen keinen regelmässigen Wechsel zwischen Regierung und Opposition, wie dies in parlamentarischen Demokratien der Fall ist. Deshalb fehlen dem schweizerischen System auch jene grösseren Innovationschancen, die der Machtwechsel in parlamentarischen Demokratien eröffnet. Das schweizerische System ist auf schrittweise Reformen angewiesen – und selbst diese können dauern.

BEISPIEL

Revisionen der Invalidenversicherung

Konkordanzdemokratie in einem polarisierten System

Die zunehmende politische Polarisierung zwischen Links und Rechts hinterlässt ihre Spuren in der politischen Kultur. Pluralismus, der positive Glaube an Kompromiss und Kooperation, Toleranz gegenüber dem Anderen und die Bereitschaft, auch nachteilige Entscheidungen zu akzeptieren, nehmen in Teilen der politischen Elite, aber auch in Teilen der Wählerschaft ab. Anhänger der schweizerischen Konkordanzdemokratie sind besorgt ob des Verlustes der «Kultur der Konkordanz». Soll Konkordanz durch Mehrheitspolitik ersetzt werden, wie sich das einige wünschen? Dazu würde die Politik der Konfrontation allerdings nicht ausreichen. Eine schrittweise Transformation zu einem Mehrheitssystem würde nicht zuletzt den Abbau von Föderalismus und von Volksrechten bedingen. Ein solcher wäre nur möglich, wenn Wahlen eine führende Partei mit einem überzeugenden politischen Programm hervorbringen, die zusätzlich auch bereit ist, diese eher unpopulären institutionellen Reformen an die Hand zu nehmen.

Perspektiven der Konkordanz

Seit den 1990er-Jahren regt der Druck von aussen – Globalisierung und Europäisierung – das Tempo und das Ausmass politischer Innovation an. Machtteilung funktioniert trotz wachsender Polarisierung. Die grosse Regierungskoalition unterliegt hin und wieder in Referendumsabstimmungen, aber nicht häufiger als in früheren Zeiten. Im Parlament wird der grösser gewordene Gegensatz zwischen der konservativen Rechten und den sozialen Flügeln der Linken aufgefangen durch die politische Mitte: Seltener die FDP, häufiger die CVP schlagen sich einmal der Rechten, einmal der Linken zu und spielen damit eine wichtige Rolle. Es kommt zu wechselnden Koalitionen in den verschiedenen Politikbereichen. Das teilweise Auseinanderbrechen des bürgerlichen Lagers führt ansatzweise zu einem tripolaren Kräftesystem von konservativer Rechten, bürgerlicher Mitte und sozial-grüner Linken. Unter diesen Bedingungen hat die Konkordanzdemokratie sogar die Chance, besser zu funktionieren als in den 1980er-Jahren, als eine bürgerliche Mehrheit die Linke zur regelmässigen Verliererin machte. Konkordanzpolitik mag sich vordergründig ändern – aber die Volksrechte zwingen die wichtigen politischen Kräfte des Landes auf absehbare Zeit letztlich doch zur Zusammenarbeit und zur Verständigung. ■



VERGLEICHENDE PERSPEKTIVEN

In diesem Kapitel werden die drei Hauptelemente des schweizerischen politischen Systems in einen grösseren Kontext gestellt.

■ Der Föderalismus garantiert in der Schweiz «Einheit in der Vielfalt» und ist wichtig für den Minderheitenschutz. Andere Länder haben eine andere Föderalismuskultur. Die Bedeutung des Begriffs Föderalismus ist daher vielseitig.

■ Die direkte Demokratie ist nicht nur in der Schweiz, sondern auch in vielen anderen Ländern verbreitet. Die Schweiz ist aber das einzige Land, in welchem Volksabstimmungen von der Gemeinde- bis zur Bundesebene durch Verfassungsrecht vorgeschrieben sind.

■ Das schweizerische System der Konkordanz- oder Konsensdemokratie steht in direktem Gegensatz zum Modell der Mehr-

heitsdemokratie, wie sie beispielsweise Grossbritannien kennt. Konkordanzdemokratie schafft günstigere Voraussetzungen, um Probleme multikultureller Gesellschaften zu lösen.

■ Das schweizerische System steht vor den Herausforderungen der Europäisierung und der Globalisierung. Auf bilateralem Weg hat sich die Schweiz bisher Zugang zum europäischen Markt ohne Mitgliedschaft in der EU verschaffen können. Wie weit dies auch in der Zukunft gelingt, ist ungewiss. Die Frage, ob die nationale Unabhängigkeit besser ausserhalb der EU oder in engerer Anbindung an die EU gewährleistet werden kann, ist strittig.



FÖDERALISMUS IM VERGLEICH

Die wichtigste Funktion des schweizerischen Föderalismus war die Überwindung politisch-kultureller Gegensätze zwischen den Landesteilen. Wie weit kommen solche Vorzüge des Föderalismus auch in anderen Ländern zum Tragen? Ein internationaler Vergleich zeigt, dass Strukturen, Prozesse und politische Kultur des Föderalismus höchst unterschiedlich sind. Nicht überall dient Föderalismus dem Minderheitenschutz, und seine Erfolge für den Schutz von Minderheiten sind begrenzt. Wo der Föderalismus sprachlichen oder sonstigen regionalen Gruppen Minderheitsrechte gewährt, tut sich ein Spannungsfeld zur Demokratie auf. Minderheiten ohne territoriale Basis müssen sich auf Sonderformen des Föderalismus oder auf den Schutz durch Grundrechte verlassen.

Die Hauptelemente föderalistischer Institutionen

Föderalismus ist eine politische Antwort auf die Frage, wie ein Staat und ein gemeinsamer Lebensraum für sprachlich oder kulturell unterschiedliche Bevölkerungsteile gebildet werden können. Föderalismus löst den Gegensatz zwischen Einheit und Vielfalt durch Gewährung grösstmöglicher Selbstständigkeit und Autonomie von Gliedstaaten. Er ist deshalb eine Lösung nur für jene kulturellen oder sprachlichen Minderheiten, die in einzelnen Gliedstaaten auch über eine politische Mehrheit verfügen. Föderalismus teilt staatliche Macht durch die Verfassung. Das kann auf verschiedene Weise erreicht werden, insbesondere durch unterschiedliche Formen der Machtaufteilung zwischen gliedstaatlicher Selbstregierung und zentraler Regierung.

Aber auch die politische Kultur spielt eine wichtige Rolle; Föderationen brauchen trotz Verschiedenheit ihrer Teilstaaten den gemeinsamen politischen Willen, eine Nation zu sein und zu bleiben. Wo dieser fehlt, kommt es zur Teilung, wie etwa in der ehemaligen Tschechoslowakei oder in Jugoslawien. Föderalismus ist daher typisch für Gesellschaften, in denen regionale Besonderheiten zu gegensätzlichen Kräften und Interessen geführt haben, die entweder Zentralisierung oder Dezentralisierung bevorzugen.

Föderalismus – eine Struktur, ein Prozess und eine politische Kultur

Föderalismus ist mehr als eine Verfassungsstruktur. Auch der politische Entscheidungsprozess kann auf verschiedene Arten organisiert werden und bewirkt unterschiedliche Machtgewichte zwischen Zentral- und Gliedstaaten. Hinzu kommen Unterschiede politischer Kultur. Die USA und die Schweiz – die beiden ältesten Bundesstaaten – sind sich ähnlich in ihrer Struktur: Beide entstanden in einem Prozess «von unten» und die subnationalen Einheiten behielten einen Grossteil ihrer «souveränen» Rechte, die sie als unabhängige Staaten gehabt hatten. Die Vetomacht der subnationalen Einheiten ist gross, insbesondere in der Schweiz. Hingegen ist die politische Kultur unterschiedlich. Der amerikanische Föderalismus dient nicht dem Schutz kultureller Minderheiten, sondern vor allem der Teilung und der Begrenzung staatlicher Macht. Die Schweiz weist andere Besonderheiten aus. Die hohe Vetomacht der Kantone hat zu zahlreichen Formen autonomieschonender Zusammenarbeit mit dem Bund geführt. Kooperation und gegenseitiges Entgegenkommen wird als eine angemessene Handlungsweise betrachtet, um politische Lösungen zu finden. Dieses Verhalten ist rechtlich wenig geregelt und stellt eher ein Element föderalistischer Kultur mit überwiegend informellem Charakter dar.

Föderalismus als Garantie der kulturellen Vielfalt

Föderalismus wird gelegentlich gleichgesetzt mit der Garantie kultureller Vielfalt, dies ungeachtet der Geschichte oder der sozioökonomischen Umstände eines Landes. Ist der Föderalismus aber tatsächlich überall fähig, kulturelle Vielfalt zu schützen? Die Erfahrungen sind unterschiedlich. So bietet der Föderalismus ein gemeinsames Dach für Indiens oder Nigerias immense kulturelle Vielfalt. Aber unter diesem Dach gibt es auch einige Schatten: Vertiefte Studien zu beiden Ländern zeigen, dass in Krisensituationen die föderalen Strukturen nicht dazu benutzt werden, schwerwiegende Konflikte zu mindern. In Belgien, wo den französischsprachigen und

den Flämisch sprechenden Teilen grösstmögliche Autonomie zugestanden wird, scheint die nationale Einheit zu schwinden. Ohnehin muss der Föderalismus, um einen effektiven Minderheitenschutz leisten zu können, eingebettet sein in weitere institutionelle Einrichtungen wie ein nicht religiöses, nicht ethnisches Konzept des Zentralstaats, eine starke und effektive Menschenrechtstradition sowie Elemente politischer Machtteilung.

Föderalismus und Demokratie

Demokratie beruht auf der Mehrheit des Volkes, Föderalismus dagegen auf der Mehrheit der Stimmen der Gliedstaaten. Das sind ungleiche Grundregeln der Entscheidung. In der Demokratie hat die Stimme jedes Bürgers und jeder Bürgerin das gleiche Gewicht, im Föderalismus dagegen nicht: Die wenigen Stimmen der Bürger aus einem kleinen Gliedstaat haben das gleiche Gewicht wie die vielen Stimmen aus einem grossen Gliedstaat. Anders gesagt: Die Stimme der Bürgerin aus einem kleinen Gliedstaat wiegt mehr als die Stimme der Bürgerin aus einem bevölkerungsreichen Gliedstaat. Das bedeutet, dass eine föderalistische Mehrheit kleiner Gliedstaaten eine demokratische Mehrheit des gesamten Landes überstimmen kann. Der Föderalismus bietet aber zwei Vorteile, die diese Beeinträchtigung des Demokratieprinzips kompensieren können. Erstens zwingt der Föderalismus bei Konflikten die demokratische Mehrheit dazu, mit föderalen Minderheiten zu verhandeln. Das fördert Kompromiss und konstruktive Innovation. Zweitens können die Nachteile des Föderalismus auf Bundesebene kompensiert werden durch demokratische Vorteile in den Gliedstaaten, weil dort die politischen Rechte der Bürger eine grössere Bedeutung und eine stärkere Wirkung haben als in einem nicht föderalen Staat.

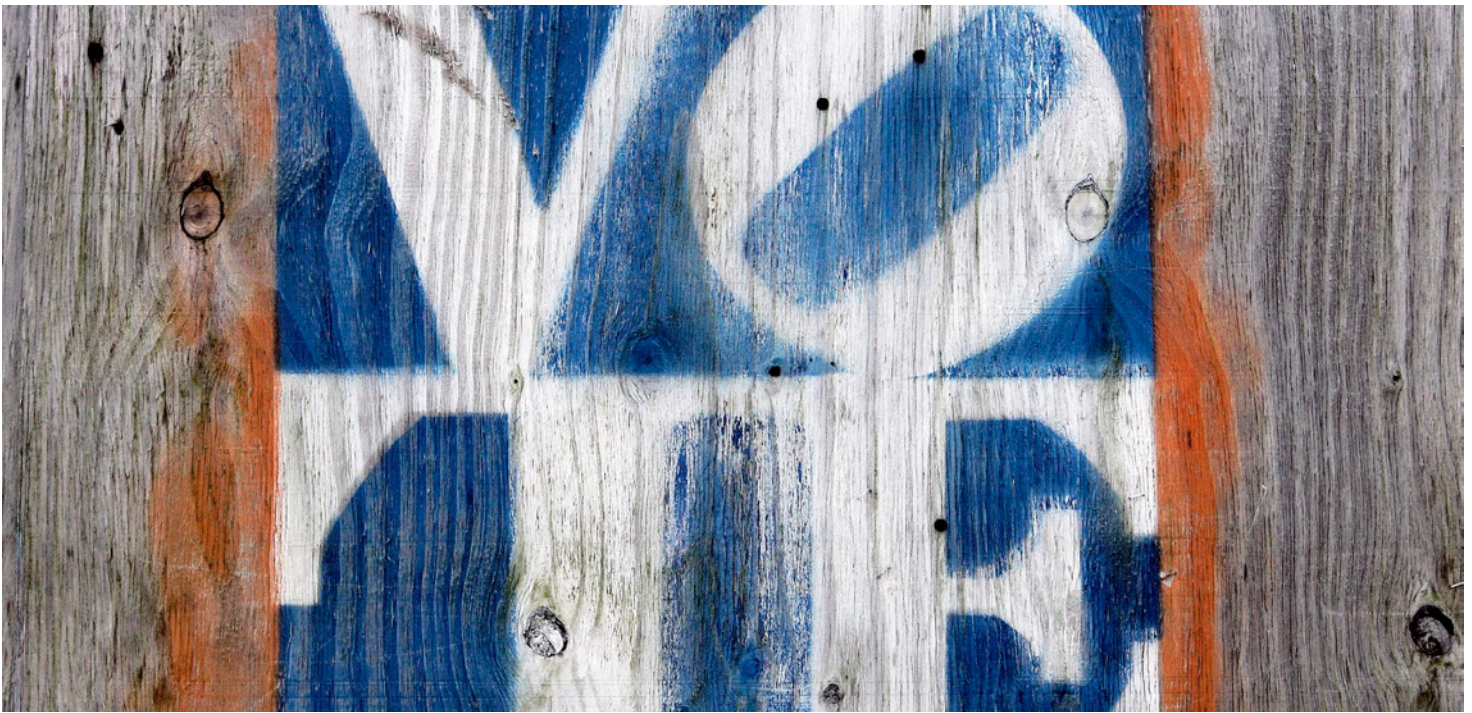
Nicht territorialer Föderalismus

Nicht territorialer oder korporativer Föderalismus erlauben es einer Minderheit, ihre eigenen öffentlichen Institutionen zu unterhalten, ohne dass der Wirkungsbereich dieser Einrichtun-

gen räumlich begrenzt ist. So kann es beispielsweise einer Religionsgemeinschaft erlaubt sein, eigene Schulen zu betreiben. Dies wirft zwei Fragen auf. Die erste ist: Welches sind die Grenzen des Rechts kultureller Minderheiten, ihre eigenen öffentlichen Institutionen zu betreiben? Dies hängt letztlich vom Konzept des Staats, von der Verfassung sowie den Vorstellungen von Pluralismus in der Gesellschaft ab. Die zweite Frage befasst sich mit den Folgen: Kann nicht territorialer Föderalismus das Gleichgewicht von Einheit und Vielfalt aufrechterhalten oder führen parallele Institutionen, die ausschliesslich für kulturelle Minderheiten reserviert sind, zu tieferen sozialen Spaltungen und untergraben so die Einheit? Die Diskussion darüber ist kontrovers: Während einige Beobachter das Letztere fürchten, sehen andere den nicht territorialen Föderalismus als vielversprechenden Ansatz einer «Politik der Identität» für kulturelle oder ethnische Minderheiten. ■

BEISPIEL

Nicht territorialer Föderalismus in Belgien



DIREKTE DEMOKRATIE IM VERGLEICH

Die Schweiz ist das Land mit den meisten Volksabstimmungen, aber nicht das einzige Land mit Einrichtungen direkter Demokratie. Die direkte Demokratie in den Bundesstaaten der USA hat viele Gemeinsamkeiten mit der schweizerischen, und viele andere Länder kennen direkt-demokratische Instrumente. Die direkte Beteiligung des Volks an politischen Entscheidungen ist auf viele verschiedene Arten möglich.

Erfahrungen zur direkten Demokratie

In der Mehrheit aller Länder haben schon nationale Volksabstimmungen stattgefunden. Ihre weltweite Verteilung ist aber sehr ungleichmässig. In den meisten Ländern liegt die Zahl der Volksentscheide unter zehn, während mehr als die Hälfte aller nationalen Abstimmungen in der Schweiz stattgefunden haben. Bezüglich des Gegenstands lassen sich drei allgemeine Kategorien von Abstimmungen unterscheiden. Die erste beinhaltet die Gründung oder Sezession (Abspaltung) eines Staats sowie den Übergang zu einer neuen Verfassungsordnung. Die zweite Kategorie ist relativ neu und betrifft Entscheidungen über die Mitgliedschaft in transnationalen Organisationen. Die dritte Kategorie bezieht sich auf wichtige nationale Politikentscheidungen, für die eine Regierung zusätzliche Legitimation erhalten möchte.

Direkte Demokratie umfasst verschiedene Formen, in denen die Bürgerinnen und Bürger ihre Präferenzen ausdrücken können. Die Tabelle auf Seite 62 gibt dazu eine Übersicht.

Der Vergleich direkter Demokratie in den US-Bundesstaaten und in der Schweiz – Ähnlichkeiten und Unterschiede

Die direkte Demokratie in den USA unterscheidet sich von jener in der Schweiz in einem Punkt fundamental: Sie ist auf die Ebene der Bundes-

DIE HAUPTFORMEN DIREKTDEMOKRATISCHER INSTRUMENTE

Unterscheidungskriterium	Beschreibung
Bindende und nicht bindende Referenden	Es ist offensichtlich, dass bindende Referenden einen höheren Einfluss haben als nicht bindende Abstimmungen, die lediglich konsultativen oder beratenden Charakter haben.
Auslösung einer Volksabstimmung	Bezüglich der Frage, wer die Kompetenz hat, eine Volksabstimmung zu fordern, können vier Grundtypen der Partizipation unterschieden werden: <ul style="list-style-type: none"> • durch die Regierung angeordnete Referenden (Plebiszite) • von der Verfassung vorgeschriebene Referenden • vom Volk verlangte Referenden • Volksinitiativen
Nationale und subnationale Referenden	Während in der Schweiz die direkte Demokratie auf allen föderalen Ebenen zum Einsatz kommt, praktizieren einige andere Länder die direkte Partizipation nur auf den subnationalen Ebenen (z.B. USA, Deutschland).

staaten oder auf die lokale Ebene beschränkt. Die Erfahrungen der US-Bundesstaaten und der Schweiz mit direkter Demokratie sind aber die umfangreichsten, die Instrumente des Referendums und der Volksinitiative sind praktisch die gleichen und im Gebrauch sind viele Ähnlichkeiten zu finden. Zu diesen Ähnlichkeiten gehört, dass direkte Demokratie die politische Agenda beeinflusst, dass sie Chancen für die Anliegen weniger gut organisierter Interessen eröffnet, dass Kampagnen und Propaganda das Abstimmungsergebnis beeinflussen und dass sie eine zusätzliche Kontrolle politischer Eliten darstellt. Als wichtiger Unterschied zur Schweiz ist die direkte Demokratie in den US-Staaten jedoch nicht ein Element der politischen Machtteilung und hat weder zur Kooperation der politischen Parteien noch zu Konkordanzregierungen geführt.

Direkte Demokratie auf der subnationalen Ebene

Während in der Schweiz die direkte Demokratie auf allen Ebenen bekannt ist, praktizieren andere Länder die direkte Partizipation nur auf der subnationalen Ebene. Dies ist beispielsweise in Deutschland der Fall, wo Abstimmungen

in einigen Bundesländern und ihren Gemeinden abgehalten werden. Das Beispiel der US-Bundesstaaten ist bereits erwähnt worden. In allen US-Staaten, mit Ausnahme von Delaware, erfordert jede Verfassungsänderung eine Volksabstimmung. In etwa der Hälfte der Staaten finden wir eine Form von Referendum für Parlamentsentscheide, oft ergänzt durch ein Finanzreferendum. Zudem können die Bürger in vielen Staaten mittels einer Volksinitiative Gesetze vorschlagen oder einen «recall» verlangen, was es den Stimmbürgern erlaubt, einen öffentlichen Beamten oder Politiker seines Amtes zu entheben. In keinem anderen Teilstaat der Welt haben die Bürger so häufig Gelegenheit, ihre politischen Präferenzen auszudrücken wie in Kalifornien: Zwischen 1884 und 2003 stimmten die Kalifornier über fast 1800 Vorlagen ab.

Mehr direkte Demokratie – ein weltweiter Trend

Die Idee direkter Demokratie breitet sich weltweit aus. Regimewechsel und der Aufbau von Demokratie in den mitteleuropäischen Ländern waren begleitet von zahlreichen Referenden. Hinzu kamen die Plebiszite der neuen Mitgliederländer der EU-Osterweiterung. Auch in den

alten EU-Ländern sind Referenden zu Änderungen der europäischen Grundverträge häufiger geworden.

BEISPIEL

Die Abstimmung in Irland über den Lissabon-Vertrag

Neue soziale Bewegungen, Bürgerinitiativen oder Nichtregierungsorganisationen sowie neue Informationstechnologien haben die Bürgerinnen und Bürger in der täglichen Politik aktiver werden lassen. Sie verlangen vermehrten und direkten Einfluss auf die Politik. Instrumente direkter Beteiligung, insbesondere auf der lokalen und der subnationalen Ebene, entwickelten sich in vielen Formen. ■



KONKORDANZDEMOKRATIE IM VERGLEICH

Das schweizerische System entspricht wie kein anderes dem Idealtyp einer Konsensdemokratie, als Gegensatz zur stärker verbreiteten Mehrheitsdemokratie. Politische Machtteilung fördert gesellschaftliche Integration. Dies macht Konkordanz- oder Konsensdemokratie geeigneter zur Konfliktlösung in multikulturellen Gesellschaften.

Mehrheitsdemokratie und Konkordanzdemokratie – ein Vergleich

Das Bestreben, Macht zu teilen, zieht sich wie ein roter Faden durch die schweizerische politische Geschichte. Das führte zum Ausgleich in der Konkordanz. Es wurde vermieden, dass der Gewinner alles erhält und für den Verlierer nichts übrig bleibt. Die Schweizer Konkordanz ist aber mehr als ein Sonderfall, sie ist das Beispiel für eine Konsensdemokratie, die in ähnlicher Form auch anderswo vorkommt, z.B. in Belgien, den Niederlanden, Nordirland, Südafrika oder Indien. Mit ihrer Machtteilung unterscheiden sich diese Länder grundlegend vom Typ der Mehrheitsdemokratie, wie er vor allem im angelsächsischen Raum besteht (z.B. Grossbritannien oder Neuseeland). Arend Lijphart, ein prominenter Forscher, der politische Institutionen vergleicht, unterscheidet daher den Typ der «consociational», «power sharing» oder «consensus democracy» vom Typ der «Mehrheitsdemokratie», oft auch «Westminster»-Modell genannt. Diese beiden Demokratietypen repräsentieren kohärente und deshalb «ideale» Politiksysteme, welche die Grundideen der Mehrheits- resp. der Machtteilungspolitik konsequent umsetzen. Die nachfolgende Tabelle zeigt einen direkten Vergleich von Mehrheits- und Konsensdemokratie. Unschwer erkennt man dabei Grossbritannien und die Schweiz als zwei Politiksysteme,

LIJPHARTS TYPEN DER MEHRHEITS- UND DER KONSENDEMOKRATIE

	MEHRHEITSDEMOKRATIE Beispiel Grossbritannien	KONSENDEMOKRATIE Beispiel Schweiz
1. Exekutive	Machtkonzentration mit einfacher Mehrheit einer Partei	Machtteilung mehrerer Parteien, übergrosse Koalition
2. Verhältnis zwischen Exekutive und Parlament	Dominanz des Regierungskabinetts	Machtgleichgewicht
3. Politische Parteien	Zweiparteiensystem	Mehrparteiensystem
4. Wahlsystem	Majorz	Proporz
5. Einfluss von Interessengruppen	Pluralismus	Korporatismus
6. Regierungsstruktur	Unitarisch und zentralistisch	Föderalistisch und dezentral
7. Parlament	Konzentration der Gesetzgebungskompetenz bei einer Kammer	Starker Bikameralismus
8. Verfassungstyp	Flexibilität, ungeschriebene Verfassung, einfach veränderbar	Hohe Stabilität, kompliziertes Änderungsverfahren
9. Juristische Nachkontrolle durch Verfassungsgericht	Schwach	Stark
10. Zentralbank	Stark beeinflusst durch die Exekutive	Grosse Autonomie

die den meisten Kriterien des jeweiligen Modells entsprechen.

Demokratische Machtteilung – ein Schlüssel zur Konfliktlösung in multikulturellen Gesellschaften

Das vorherrschende Demokratiemodell ist die Mehrheitsdemokratie. In multikulturellen Gesellschaften kann die Mehrheitsdemokratie allerdings ernsthaften Schwierigkeiten begegnen. Unterschiedliche Religionen, die Traditionen verschiedener Ethnien oder Sprachgruppen sind geprägt von unterschiedlichen Werten, Überzeugungen oder politischen Interessen, die sich kaum verändern. Gibt es Konflikte, so kommen die Minderheiten wenig zum Zug oder sie sind vom politischen Einfluss gar dauerhaft ausgeschlossen. Demgegenüber gibt die Konsensdemokratie durch Machtteilung gesellschaftlichen Minderheiten eine Chance, über die Beteiligung an der Regierung an der politischen Macht teilzuhaben und damit auch Einfluss auf die Politik zu nehmen. Durch gegenseitige Verständigung

und Kompromisse können gesellschaftliche Spaltungen vermindert oder sogar überwunden werden. Als Beispiel sei Nordirland genannt, wo es unter dem Regime der Mehrheitsdemokratie während Jahrzehnten zu gewalttätigen Konflikten und zur Spaltung zwischen protestantischer Mehrheit und einflussloser katholischer Minderheit kam, während in jüngster Zeit durch die Machtteilung versucht wird, zwischen den beiden Teilen der Gesellschaft Brücken zu schlagen und die politischen Konflikte durch Kompromiss zu lösen.

Die Kultur der Machtteilung

Wie kann sich Machtteilung zwischen gegnerischen Lagern in multikulturellen Gesellschaften entwickeln? Oft reicht die Einsicht nicht, dass Zusammenarbeit für alle Teile vorteilhafter ist als Konfrontation, Konflikt oder gar Gewalt. Ein Schlüssel zur Machtteilung ist die proportionale Repräsentation in politischen Institutionen. Sie bietet zunächst die Chance gegenseitiger Anerkennung gegnerischer Akteure als gleichberech-

tigte Partner. Auf dieser Basis sind gegenseitige Konzessionen möglich. Es können Kompromisse in einer grossen Koalition ausgehandelt werden. Sind mehrere Parteien am Tisch und verfügt keine Partei über eine Mehrheit, kommen in den einzelnen Sachfragen Koalitionen unter wechselnden Partnern zustande. Das führt zu gegenseitigem Respekt und verhindert den Missbrauch der Vetomacht durch einzelne Minderheiten. Die andauernde Zusammenarbeit in der politischen Entscheidungsfindung macht es möglich, dass Eliten unterschiedlicher Kultur, Sprache oder Religion gegenseitige Vorurteile überwinden und mit ihren Unterschieden besser umgehen können. Haben die politischen Eliten dieses gegenseitige Verständnis einmal entwickelt, kann sich diese Kultur auf grössere Teile der Bevölkerung übertragen.

Die Entwicklung einer Kultur politischer Machtteilung und Verständigung braucht freilich Zeit und günstige Umstände. Der Prozess kann scheitern. Die Institutionen der Konsensdemokratie bieten keine Garantie der Überwindung gesellschaftlicher Spaltung und der Konfliktlösung durch Kompromiss. Aber Konsensdemokratie schafft für die politische Integration von Minderheiten in multikulturellen Gesellschaften günstigere Voraussetzungen als die Mehrheitsdemokratie. ■



EPILOG – DAS SCHWEIZER SYSTEM IN DER ZUKUNFT

Die Schweiz ist der Dynamik der Europäisierung und dem Druck der Globalisierung ausgesetzt. Beide rufen Konflikte im Innern hervor. Die Frage, ob Autonomie und nationale Unabhängigkeit weiterhin auf bilateralem Weg oder in engerer Beziehung zur EU gesucht werden sollen, bleibt kontrovers. Die zunehmende Polarisierung stellt die Konkordanz auf den Prüfstand. Die schweizerische Demokratie ist kein «Exportmodell» für andere Länder. Aber sie kann nach wie vor als Beispiel und historische Erfahrung dienen für andere Länder, welche ihren eigenen Weg in der Entwicklung von Föderalismus, politischer Machtteilung oder direkter Demokratie suchen.

Die Schweiz im Prozess der Globalisierung

Trotz der Ablehnung der Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 durch Volk und Stände vermochte die Schweizer Regierung die Beziehungen zur EU zu stärken. Der «bilaterale Weg» hat zu einer Reihe wichtiger Verträge mit der EU geführt.

BEISPIEL

Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union

Sie wurden von den EU-Mitgliedern wie auch vom schweizerischen Volk angenommen. Die Verträge verschaffen der Schweiz Zugänge zum EU-Markt, verpflichten aber umgekehrt die Schweiz zur Übernahme von EU-Wirtschaftsrecht. Mit dieser Wirtschaftsintegration auf vertraglichem Weg hofft die Schweiz, ihre politische Autonomie bestmöglich wahren zu können. Trotzdem ist die Schweiz der Dynamik der Europäisierung und der Globalisierung voll ausgesetzt. Diese Entwicklungen bringen nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer hervor und verstärken soziale Konflikte. Die alten Spaltungen zwischen Kapital und Arbeit sowie zwischen städtischen und ländlichen Regionen vertiefen sich. Die parteipolitische Polarisierung zwischen

Links und Rechts hat im vergangenen Jahrzehnt zugenommen, macht die Konsensfindung schwieriger und läuft dem Geist der Konkordanz entgegen.

BEISPIEL

Internationalisierung des Rechts

Der bilaterale Weg – Königsweg oder Sackgasse?

Ungewiss ist, wie lange sich der bilaterale Weg fortsetzen lässt. Wenn er die politische Autonomie weniger gewährleistet als die Mitgliedschaft in der EU, so stellt sich die Frage des EU-Beitritts erneut. Die Schweizer Stimmberechtigten werden jedoch einem Beitritt zur Europäischen Union nicht zustimmen, solange eine Mehrheit von ihnen die EU für ein elitäres, bürokratisches oder zentralistisches Projekt hält. Die direkte Demokratie ist darum das Haupthindernis für eine EU-Mitgliedschaft, gleichzeitig aber auch die wichtigste politische Institution, welche Schweizerinnen und Schweizer zusammenhält. Sie zwingt die politischen Parteien, staatliche Macht zu teilen und auf Zusammenarbeit, Verhandlungen und Kompromiss zu setzen – trotz der wachsenden Spaltung im Inneren und trotz den äusseren Herausforderungen, welche die Europäisierung dem Land aufgibt.

Die Schweizer Demokratie – kein Exportmodell, aber Grundlage für den Dialog

Jedes Land muss die Entwicklung seiner politischen Institutionen selbst finden, und zwar aufgrund seines eigenen kulturellen Erbes, seiner Geschichte und seiner wirtschaftlich-sozialen Lage. Das «Schweizer Demokratiemodell» ist daher kein Exportartikel, weder für andere Industriestaaten noch für Entwicklungsländer, die am Anfang ihrer demokratischen Entwicklung stehen. Wenn die Schweiz der Demokratie also einen Dienst tun möchte, so nicht als Lehrmeister, sondern auf dem Weg des Dialogs. Partner, die am schweizerischen Demokratiemodell inte-

ressiert sind, können dabei erfahren, dass das schweizerische System, genau wie ihr eigenes, einmalig ist. Die Konzepte des Föderalismus, der Machtteilung oder der direkten Demokratie dagegen sind es nicht: Sie lassen sich in verschiedensten Ländern auf je spezifische Weise realisieren, wie wir in unserer vergleichenden Darstellung gesehen haben. Vielleicht findet der Partner Ansätze dazu, seine eigene Kultur und Geschichte mit modernen Konzepten des Föderalismus, der Machtteilung oder der direkten Demokratie zu verbinden. In einem solchen Dialog mag die schweizerische Demokratie über ihre eigenen Grenzen hinausweisen. ■

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	2
FÖDERALISMUS.....	3
Macht- und Aufgabenteilung: Von unten nach oben	4
Kooperativer Föderalismus	7
Die Mitwirkung der Kantone an den Entscheidungen des Bundes	9
Die Bedeutung der Gemeinden.....	11
Steuerföderalismus in der Schweiz	13
Föderalismus und multikulturelle Gesellschaft	16
Föderalismus vor neuen Herausforderungen	20
VOLKSWAHLEN UND DIREKTE DEMOKRATIE	23
Wahlen	24
Direkte Demokratie.....	28
Stimmberechtigte und Stimmbeteiligung, Abstimmungskämpfe und ihre Themen.....	33
Herausforderungen für die direkte Demokratie.....	37
KONKORDANZDEMOKRATIE.....	39
Der Bundesrat	40
Entscheidungsfindung im Parlament.....	43
Der politische Entscheidungsprozess und seine Akteure.....	46
Der Politikkreislauf.....	48
Günstige und ungünstige Bedingungen für die Konkordanzdemokratie	51
Probleme und Perspektiven der Konkordanzdemokratie.....	54
VERGLEICHENDE PERSPEKTIVEN	57
Föderalismus im Vergleich.....	58
Direkte Demokratie im Vergleich.....	61
Konkordanzdemokratie im Vergleich	64
Epilog – das Schweizer System in der Zukunft.....	67
Inhaltsverzeichnis.....	69
Impressum	70

IMPRESSUM

Publisher	Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland
Authors	Prof. Dr. Wolf Linder and Dr. Andrea Iff; University of Bern, Institute of Political Science
Reference to the Text	Wolf Linder, Swiss Democracy – Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. 3 rd Edition, 2010.
French Translation and Revision	Prof. Dr. Bernhard Waldmann and Dr. Nicolas Schmitt; University of Fribourg, Institute of Federalism
German Translation	Prof. Dr. Wolf Linder
Spanish Translation and Revision	Lingua-Communications, Köniz
English and German Revision	Rotstift AG, Bern
Concept and Design	Presence Switzerland and Screenlight Interactive AG
Technical Realisation	Screenlight Interactive AG, Zollikerberg
Photos Copyright	Presence Switzerland, Swiss Parliament, Imagepoint, IRI, 123rf
Films	
Publisher	Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland
Production and Scripts	Tina Hirschbühl
Video Editing and Sound Mix	Swissinfo.ch
TV Footage	Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Zurich; Radio Télévision Suisse RTS, Geneva; Telepool GmbH, Zurich; RTS Mise au Point, Geneva
Script Translation	SRG SSR Media Services
Speakers English	Tina Hirschbühl and Michael Morris
Speakers French	Isabelle Eichenberger and Bernard Lehot
Speakers German	Regula Siegfried and Urs-Peter Wolters
Speakers Spanish	Patricia Islas and Jaime Ortega

BEISPIEL

Schweizer Bürgerrecht

Es gehört zu den schweizerischen Besonderheiten, dass jede Schweizerin und jeder Schweizer das Bürgerrecht des Landes, eines Kantons und einer Gemeinde besitzt. Ausländische Staatsangehörige, die das Schweizer Bürgerrecht erlangen wollen, müssen zuerst das Gemeindebürgerrecht erwerben, bevor sie das kantonale und danach das nationale Bürgerrecht beantragen können. Das gesamte Verfahren kann lange dauern und stellt hohe Anforderungen. Der Gesuchsteller muss eine gewisse Anzahl von Jahren in der gleichen Gemeinde gelebt haben. Eine lokale Kommission verlangt den Nachweis, dass der Gesuchsteller eine der Landessprachen spricht und über Kenntnisse über das politische System, die Geschichte und die schweizerische Gesellschaft verfügt. Darüber hinaus trifft in kleineren Gemeinden einiger Kantone nicht eine Behörde, sondern die Mehrheit der Gemeindeversammlung den Entscheid über die Aufnahme ins Bürgerrecht. In den späten 1990er-Jahren, als Fälle der Diskriminierung von Gesuchstellern aus bestimmten Ländern offensichtlich wurden, intervenierte das Bundesgericht und stellte Bedingungen für ein faires Verfahren an Gemeindeversammlungen. Während dieser Entscheid von liberaler Seite begrüsst wurde, stiess er in konservativen Kreisen auf Kritik: Der Bundesgerichtsentscheid sei ein Angriff auf die direkte Demokratie und die Gemeindeautonomie. ■

BEISPIEL

Schweizerische Asylpolitik

Die Asylpolitik ist ein typisches Beispiel des kooperativen Föderalismus, in dem der Bund gesetzliche Grundsätze vorgibt und die Kantone den Vollzug in unterschiedlicher Weise übernehmen. Bund und Kantone finanzieren die Asylhilfe gemeinsam. Im Jahr 1998 entschied der Bund, die Unterstützung für Asylsuchende zu kürzen, um Kosten zu sparen. Die Kantone hatten zwei Möglichkeiten, ihre eigenen Kosten zu reduzieren: entweder die Asylsuchenden in ihre Heimat zurückzuschicken und so die Aufenthaltsdauer in der Schweiz zu verringern, oder die Anzahl Asylsuchender, die arbeiten dürfen, zu erhöhen. Beide Möglichkeiten wurden ausgiebig genutzt, sodass die Kantone die Umsetzung unterschiedlich gestalteten. Städtische Kantone, die Romandie und das Tessin wählten die zweite Option, während sich ländliche Kantone für die Erstere entschieden. Damit besteht keine einheitliche und rechtsgleiche Behandlung von Asylsuchenden in der Schweiz. ■

BEISPIEL

Drogenpolitik in Schweizer Städten

Zu Beginn der 1980er-Jahre konzentrierten sich sogenannte «offene Drogenszenen» in mehreren Schweizer Städten, so etwa in Zürich, Bern, Olten und Solothurn. Dies hatte zur Folge, dass das Elend der Drogenabhängigen zunehmend sichtbar wurde. In der Folge entwickelte jede Stadt ihre eigenen öffentlichen und sozialen Massnahmen, um den Abhängigen zu helfen und sie vor HIV und Aids zu schützen. Das Bundesamt für Gesundheit unterstützte viele dieser Aktivitäten. Aufgrund der unterschiedlichen Erfahrungen, welche die Städte mit ihren Programmen machten, führte die Schweiz in den 1990er-Jahren eine umfassende nationale Drogenpolitik ein. Nur dank lokalen Erfahrungen, Erfolgen und Misserfolgen war es möglich, eine innovative und kohärente nationale Strategie auszuarbeiten. Diese umfasst nicht nur repressive Massnahmen, sondern auch Massnahmen der Prävention, der Schadensminderung und der Therapie. Wichtige internationale Organisationen, die nur auf Repression setzten, betrachteten die schweizerische Politik zuerst mit Skepsis, zollen ihr heute aber hohe Anerkennung. ■

BEISPIEL

Auswirkungen des Steuerföderalismus

Die Unterschiede steuerlicher Belastung können anhand des Beispiels einer Familie mit zwei Kindern und einem steuerbaren Einkommen von 150 000 Franken aufgezeigt werden. Im Jahr 2003 hätte eine solche Familie in Delémont, der Hauptstadt des Kantons Jura, etwa 24 000 Franken Steuern bezahlen müssen. Die gleiche Familie hätte im Kanton Zug weniger als die Hälfte dieses Betrags, nämlich nur 10 000 Franken, bezahlt. Gleichzeitig haben die Familien wegen des Finanzausgleichssystems einen mehr oder weniger gleichen Leistungsstandard ihrer Kantone und die gleichen Möglichkeiten bezüglich Schule und Infrastruktur. ■

BEISPIEL

Die Abspaltung des Jura vom Kanton Bern

Der Kanton Jura stellt eine Ausnahme zur gelungenen Integration kultureller Minderheiten dar. Die Region Jura, welche hauptsächlich katholisch und französischsprachig ist, wurde im Jahr 1815 an den protestantischen, deutschsprachigen Kanton Bern angegliedert. Als am nördlichen Rand des Kantons angesiedelte Minderheit fühlte sich das jurassische Volk politisch und wirtschaftlich diskriminiert. Eine Eskalation politischer Streitereien nach dem Zweiten Weltkrieg gab einer separatistischen Bewegung Auftrieb, welche im Jahr 1978 erfolgreich war, als der neue Kanton Jura geschaffen wurde.


Die Bevölkerung des Jura war selbst gespalten: Drei südliche Bezirke waren seit dem 16. Jahrhundert protestantisch, wirtschaftlich besser gestellt und traditionell mit dem Kanton Bern verbunden. Deshalb verschärften sich die Konflikte nicht nur zwischen Bern und dem Jura, sondern auch zwischen «Separatisten» und «Bernstreuen» innerhalb des Jura. Deshalb schlug die Regierung des Kantons Bern ein System von mehreren aufeinanderfolgenden Volksabstimmungen vor, um den Volksmehrheiten in den einzelnen Bezirken wie auch den Grenzgemeinden freizustellen, ob sie bei Bern bleiben oder sich dem neuen Kanton anschliessen wollten. In den Jahren 1974 und 1975 stimmten die Jurassier nach diesem Verfahren ab, welches zuvor von der Stimmbürgerschaft des gesamten Kantons als Änderung der Berner Verfassung angenommen worden war.

In der ersten Abstimmung sprachen sich die Einwohner der gesamten Juraregion mit 37 000 gegen 34 000 Stimmen für die Unabhängigkeit aus. Die Kluft zwischen Separatisten und Bernstreuen war offensichtlich: Die nördlichen Bezirke

waren im Verhältnis drei zu eins für die Abspaltung, während die drei südlichen Bezirke im Verhältnis von fast zwei zu eins dafür waren, beim alten Kanton zu bleiben. Zwei dieser drei Bezirke bestätigten ihren Willen, beim Kanton Bern zu bleiben, in der zweiten Abstimmung im Jahr 1975; im dritten Bezirk war das Ergebnis dagegen nicht eindeutig. Hier wurde eine dritte Abstimmung abgehalten: Moutier, der Hauptort des Bezirks, entschied sich, beim Kanton Bern zu bleiben, während einige nördliche Gemeinden des Bezirks dafür stimmten, sich dem neuen Kanton anzuschliessen. Nach diesen Abstimmungen waren die Grenzen des neuen Kantons Jura bekannt und im Jahr 1976 wählte das Volk einen Verfassungsrat, welcher eine Verfassung für den neuen Kanton ausarbeitete. Die Verfassung wurde vom jurassischen Volk im Jahr 1977 angenommen. Ein Jahr später nahmen Schweizervolk und Stände den Kanton als 26. Kanton in den Bundesstaat auf.

Früher oder später wird die Jurafrage allerdings wieder auf die politische Agenda kommen. Eine jurassische Volksinitiative verlangt vom Parlament die Ausarbeitung einer Verfassungsgrundlage für einen «Vereinigten Jura», welcher die drei Südbezirke einschliesst. Demgegenüber verfolgt die Berner Regierung eine andere Idee: Sie schlägt ein Autonomiestatut für die Südbezirke in den Grenzen Berns vor.

Das Beispiel ist in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Erstens musste das geeignete Verfahren für die Trennung des Jura vom Kanton Bern gefunden werden, als der Konflikt eskalierte. Dass der Kanton Bern der Juraregion die Loslösung ermöglichte und dass Volk und Stände der Lösung des Jurakonflikts durch die



Bildung eines neuen Kantons zustimmten, ist nicht selbstverständlich und stellte dem Föderalismus ein gutes Zeugnis aus. Zweitens führte das Verfahren nicht zu einer ethnischen Spaltung, sondern ermöglichte die Trennung vom alten Kanton nach dem demokratischen Mehrheitswillen der Stimmbürger in jedem jurassischen Bezirk. Drittens hatte der Jurakonflikt seine besonderen historischen Gründe. Er zeigt aber auch, wie eine Auseinandersetzung eskaliert, wenn sich gleichzeitig mehrere Konflikte überlagern: Der nördliche Jura fühlte sich als konfessionelle und sprachliche Minderheit auch wirtschaftlich benachteiligt. Dies war eine Ausnahmesituation, die es in kaum einer anderen Region der Schweiz gab, weshalb Sezessionsprobleme anderen Kantonen erspart blieben. ■

BEISPIEL

Gebietsreformen auf Gemeindeebene, nicht aber auf Kantonebene

Eine Initiative, die Kantone Genf und Waadt zusammenzuschliessen, hatte in einer Volksabstimmung im Jahr 2002 keine Chance. Die Initiative wurde heftig diskutiert; es wurde aber bald klar, dass die Idee lediglich akademischen Charakter hatte und in der Bevölkerung über keinen Rückhalt verfügte. Die Initiative wurde in beiden Kantonen mit einer deutlichen Mehrheit von über 70% abgelehnt. Im Gegensatz dazu sind Gebietsreformen auf Gemeindeebene unterdessen häufig geworden. Während den 1990er-Jahren sank die Zahl der Gemeinden von über 3000 auf etwa 2600 und sie geht weiter zurück. Prominentestes Beispiel ist Glarus, dessen Landsgemeinde 2006 die Zusammenlegung seiner 25 Gemeinden auf bloss deren drei beschloss. ■

BEISPIEL

Einführung neuer Steuern

Kein Bürger schätzt höhere Steuern. Wie kann in einer direkten Demokratie eine Mehrheit der Stimmbürgerschaft überhaupt dafür gewonnen werden, einen höheren Anteil ihres Einkommens dem Staat abzuliefern? Theoretisch ist dies dann möglich, wenn die Regierung die Steuerlast für eine grosse Zahl von Haushalten mit bescheidenem Einkommen leicht verringert und gleichzeitig die Steuern für eine kleinere Gruppe mit hohem Einkommen stark erhöht. Auf diese Weise kann die Regierung eine politische Mehrheit für insgesamt höhere Steuereinnahmen erwarten. Allerdings können sich diese Hoffnungen aus verschiedenen Gründen zerschlagen. Auch manche Personen mit bescheidenem Einkommen stimmen gegen die Vorlage, weil sie sich im politischen Verhalten an einem höheren Sozialstatus orientieren. Eine weitere Gruppe mag dagegen stimmen, weil sie der Meinung ist, dass neue Steuern auf kantonaler Ebene wichtiger wären als auf Bundesebene oder überhaupt nicht nötig sind.

Bundesrat und Parlament ist es in der Vergangenheit gelungen, die Steuern an die ständig wachsenden Ausgaben anzupassen. Mehr noch: Die Verschuldung des schweizerischen Staats ist trotz der Referendumsdemokratie geringer als diejenige vieler anderer OECD-Länder. Aber die Behörden scheinen um die oben genannten Schwierigkeiten zu wissen: Unbeliebte Verbrauchsteuern, die bei den bescheidenen Haushalten stärker ins Gewicht fallen, sind niedriger als in anderen Ländern und die Einnahmen des Bundes beruhen viel stärker auf Einkommens- als auf Verbrauchsteuern. Die Progression auf der Einkommenssteuer ist hoch – eine relativ kleine Minderheit der Steuerpflichtigen

mit hohem Einkommen trägt mehr zum gesamten Einkommen bei als alle anderen Haushalte – und ein guter Teil der Einnahmen des Bundes wird in Form von Transfers an die Kantone zurückbezahlt. ■

BEISPIEL

Die Volksabstimmung über die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)

Am 6. Dezember 1992 lehnte das Schweizer Stimmvolk den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ab, welcher die wirtschaftliche Integration in den europäischen Markt auch ohne Mitgliedschaft im politischen System der EU gebracht hätte. Während die anderen Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) – Österreich, Finnland, Island, Norwegen, Schweden und Liechtenstein – sich für den Beitritt entschieden, wollte die Schweiz draussen bleiben. Das Resultat der Volksabstimmung stand bereits am frühen Nachmittag fest, als erst die kleinen, vornehmlich ländlichen Kantone ausgezählt worden waren. Bereits 30 % aller Stimmen waren genug, um die Vorlage aufgrund des fehlenden Ständemehrs zu verwerfen. Am Ende lehnten 19 Kantone den Vertrag ab. Auch das Volk war gegen die EWR-Anbindung, allerdings nur mit einer sehr knappen Mehrheit von 50,3 %.

Keine andere politische Entscheidung seit dem Zweiten Weltkrieg war von so grosser Wichtigkeit für die Schweiz. Die EWR-Frage war stark umstritten, und die Volksabstimmung vom Dezember 1992 hinterliess ein gespaltenes Land. Während der Vertrag von unmittelbarer wirtschaftlicher Wichtigkeit war, ging seine Bedeutung für die Stimmbürgerschaft weit darüber hinaus: Die Gegner sahen die politische Neutralität und Souveränität des Landes sowie die direkte Demokratie bedroht. Mit der Referendumsabstimmung entschied das Volk über eine politische Zukunft ausserhalb der EU und über die nationale Identität der Schweiz. ■

BEISPIEL

Kantonsreferendum

Diese Möglichkeit wurde von den Kantonen bis 2003 nie benutzt. In jenem Jahr aber schlossen sich einige von ihnen zusammen, um zusätzliche Belastungen ihres Finanzhaushalts aufgrund eines neuen Steuerpakets des Bundes zu bekämpfen. Die Kantone Waadt, Basel-Stadt, Bern, St.Gallen, Graubünden, Solothurn, Wallis und Obwalden waren die Urheber des Referendums. Das Volk unterstützte die Kantone und stimmte im Mai 2004 gegen das Steuerpaket des Bundes. ■

BEISPIEL

Abschaffung der Schweizer Armee

Am 27. November 1989 erschien auf der Titelseite der New York Times folgende Nachricht: «Switzerland today voted to keep its army as the best way of maintaining its neutrality. An initiative to abolish the army was turned down by a margin of almost two to one. 'A majority of the states rejected it', a Government spokesman said. Only in Geneva and Jura did the majority vote in favour of the proposal. The initiative, forced by a petition signed by 111 300 citizens, set off a fierce national debate on the usefulness of an army in a small neutral country.»

Die Volksinitiative für die Abschaffung der Schweizer Armee ist ein gutes Beispiel für die Mobilisierung neuer Tendenzen. Die Initianten wussten von Anbeginn, dass sie in der Abstimmung keine Mehrheit für ihr Anliegen gewinnen würden. Sie brachten aber die Frage über Sinn und Nutzen militärischer Bewaffnung auf die Agenda der institutionellen Politik und lösten während vier Jahren eine grosse öffentliche Diskussion aus. Kritik an der Armee – vorher ein Tabu schweizerischer Politik – wurde möglich, und die Volksinitiative erzielte mit 37 % Jastimmen eine unerwartet hohe Unterstützung. ■

BEISPIEL

Die Abwahl amtierender Bundesräte und die «Krise der Konkordanz» von 2008

Die jahrzehntelange Regel, wonach bisherige Bundesräte nicht abgewählt werden, wurde in jüngster Zeit durchbrochen. Aufgrund ihrer Wahlsiege überholte die SVP schon 1999 die FDP und die CVP an Wählerstärke. Ihren Anspruch auf einen zweiten Sitz konnte sie 2003 unter mithilfe der FDP einlösen. Dies auf Kosten der CVP: Die amtierende Bundesrätin Ruth Metzler wurde abgewählt. An ihrer Stelle wurde Christoph Blocher als zweiter SVP-Vertreter zum Bundesrat gekürt. 2007 aber boykottierte eine Koalition von Grünen, SP- und CVP-Vertretern die Wiederwahl Blochers und wählte stattdessen Eveline Widmer-Schlumpf als SVP-Vertreterin in den Bundesrat. Die SVP nahm dieses Manöver nicht hin und schloss sowohl Widmer-Schlumpf als auch Samuel Schmid, den zweiten SVP-Vertreter, aus der Partei aus. Es kam zur Parteispaltung; beide Bundesräte schlossen sich der neuen Bürgerlich-Demokratischen Partei (BDP) an. Die Krise der Konkordanz wurde ausgerufen: Die SVP kündigte grundsätzliche Opposition an, da sie sich als stärkste Partei nicht mehr in der Regierung vertreten fühlte. Die Wende kam ein Jahr später: Nach dem Rücktritt Schmidts wurde Ueli Maurer als offizieller Kandidat der SVP zum Bundesrat gewählt.

Der Vorgang ist aufschlussreich. Zum einen war die «Krise der Konkordanz» von kurzer Dauer: Die politischen Chancen einer grossen Partei, ausserhalb der Regierung eine dauerhafte Oppositionsrolle zu spielen, sind gering, und an der Rückkehr der SVP in den Bundesrat zur Normalisierung der Konkordanz waren auch die übrigen Regierungsparteien interessiert. Zum andern dürfte sich die Nichtwiederwahl

amtierender Bundesräte auch in Zukunft wiederholen. Man kann dies als einen Nachteil für die sprichwörtliche Stabilität der schweizerischen Regierung sehen, aber auch als einen Vorteil: Der Leistungsausweis eines Regierungsmitglieds fällt bei der Wiederwahl ins Gewicht, und das Parlament hat grösseren Einfluss auf die personelle Erneuerung des Bundesrats. ■

BEISPIEL

Krise des schweizerischen politischen Systems während der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre

In der Zeit der weltweiten Wirtschaftskrise in den 1930er-Jahren kam die bürgerliche Koalition nicht nur von der politischen Linken unter Druck, sondern auch von ihren eigenen Interessengruppen, welche die Vorlagen aus den eidgenössischen Räten gegenseitig blockierten. Zudem versuchten extremistische Gruppen, die von der nazistischen und faschistischen Propaganda aus Deutschland und Italien beeindruckt waren, das Vertrauen in die Demokratie und die parlamentarischen Institutionen zu untergraben. Deren sogenannte «Frontisteninitiative», welche eine neue politische Ordnung vorschlug, wurde zwar in einer Volksabstimmung überwältigend abgelehnt, aber der Gesetzgebungsprozess blieb durch Referenden von allen Seiten blockiert. In der Zersplitterung der politischen Kräfte regierten Bundesrat und Parlament schliesslich mit Dringlichkeitsrecht und schalteten auch die direkte Demokratie aus. In der Zeit von 1930 bis 1939 wurden 91 Bundesgesetze dem Referendum entzogen; hinzu kam eine grosse Zahl von Notverordnungen des Bundesrats. Noch vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs wurden Schritte eingeleitet, um den Zusammenbruch des Entscheidungssystems in Zukunft zu vermeiden: Das Dringlichkeitsrecht wurde verfassungsmässig eingeschränkt. Zudem wurde ein Verfahren konzipiert, das Kantonen und Interessengruppen die Anhörung ihrer Interessen gestattet, bevor ein Gesetzesentwurf vom Parlament beraten wird. ■

BEISPIEL

Revisionen der Invalidenversicherung

Seit vielen Jahren hat die schweizerische Invalidenversicherung finanzielle Probleme. Sie wurde denn auch mehrere Male reformiert. Die Diskussionen im Parlament waren jeweils kontrovers. Politiker des rechten Spektrums, vor allem die Schweizerische Volkspartei und Wirtschaftsverbände, verlangten Einsparungen durch Rentenkürzungen, während die Ratslinke, vor allem die Sozialdemokraten und Gewerkschafter, sich gegen jegliche Rentenkürzungen wehrte. Angesichts der Brisanz dieses sozialpolitischen Konflikts einigte sich das Parlament auf Massnahmen, die – gemessen an den ursprünglichen Zielen der Reform und der finanziellen Tragweite – nur kleine Teilschritte mit geringer Abweichung vom Status quo brachten.

Trotzdem kam es zweimal zu Referenden. 1999 lehnte das Stimmvolk die Sparmassnahmen des Parlaments ab. Behindertenorganisationen hatten mit Unterstützung linker Parteien das Referendum gegen die Revision ergriffen. 2007 folgte eine weitere Referendumsabstimmung über eine Revision der Invalidenversicherung. Wiederum wehrten sich Behindertenorganisationen – diesmal mit geringerer Unterstützung linker Parteien – gegen die geplanten Rentenkürzungen. Die Vorlage wurde angenommen. ■

BEISPIEL

Nicht territorialer Föderalismus in Belgien

Belgien ist das prominenteste Beispiel eines Landes, in dem die Föderalisierung seit 1970 sowohl territoriale als auch korporative Formen angenommen hat. Das Land ist aufgeteilt in die Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel. Belgien ist aber auch aufgeteilt in eine Flämisch sprechende Gemeinschaft, sie umfasst sowohl die geografisch definierte Region Flandern als auch die korporativ definierte Gruppe Flämisch sprechender Leute in Belgien. Dies gilt gleichermaßen für die französischsprachige Gemeinschaft, welche sowohl die Region Wallonien als auch die frankofonen Einwohner Brüssels umfasst. ■

BEISPIEL

Die Abstimmung in Irland über den Lissabon-Vertrag

Irland hielt 2008 und 2009 zwei Volksabstimmungen über den Lissabon-Vertrag der Europäischen Union ab. Am 13. Juni 2008 stimmten 53,4% der Iren mit Nein. Mit diesem Veto blockierten sie den Vertrag, der die Einstimmigkeit aller EU-Mitglieder erforderte. Die Ablehnung brachte die EU-Politiker in eine gewisse Verlegenheit: Sie wurden gewahr, dass Volksentscheide, und seien sie noch so wichtig, nicht immer im Sinne der Eliten verlaufen. Die irische Regierung entschied sich, eine zweite Abstimmung abzuhalten, welche am 2. Oktober 2009 stattfand. Dieses Mal nahm eine Mehrheit von 67,1% den Lissabon-Vertrag an, und er konnte in Kraft treten. ■

BEISPIEL

Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union

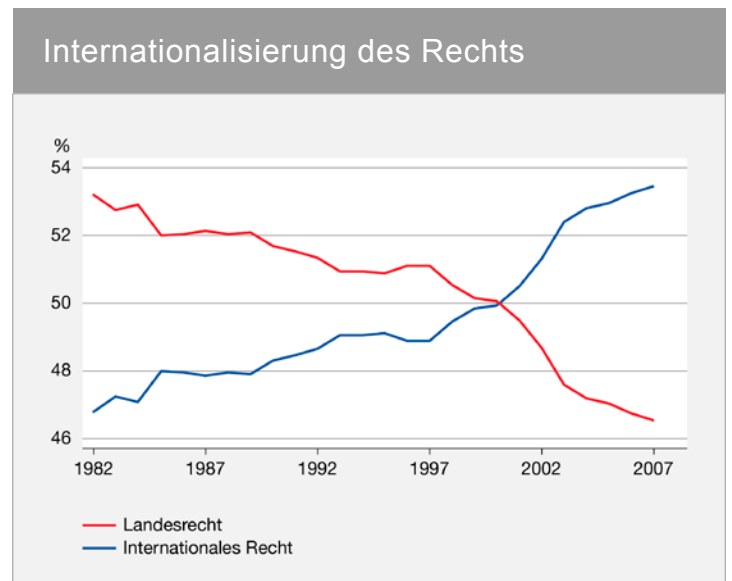
Als Konsequenz der EWR-Ablehnung setzte die Schweizer Regierung die Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Union aus. 1994 begannen die Schweiz und die EU Verhandlungen mit der Absicht, ihre Beziehungen auf bilateralem Weg und vertraglich zu regeln. Das schweizerische Ziel war es, die wirtschaftliche Teilintegration in den europäischen Markt ohne Mitgliedschaft in der EU und unter Wahrung grösstmöglicher Autonomie sicherzustellen. 1999 und 2004 kamen zwei grössere Vertragspakete (Bilaterale I und II) zustande. Zu ihren wichtigsten Themenbereichen gehören der Luft- und Landverkehr, das öffentliche Beschaffungswesen, die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit, die Personenfreizügigkeit und das Schengener Abkommen sowie Landwirtschaft und Umwelt. Heute gibt es ungefähr 20 Haupt- und 100 Zusatzabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.

Die bilateralen Verträge wurden vom Parlament genehmigt. Das Volk gab seine Zustimmung in Referendumsabstimmungen 2000 und 2005. Ob der bilaterale Weg auch künftig Erfolg haben wird, ist ungewiss. Die Schweiz übernimmt aus wirtschaftlichen Gründen auch einseitig bedeutende Teile des EU-Rechts im «autonomen Nachvollzug». Sie muss auch Änderungen des Vertragsrechts hinnehmen, wenn sie das betreffende Abkommen nicht kündigen will. ■

BEISPIEL

Internationalisierung des Rechts

Das Ausmass der Europäisierung und der Globalisierung der Schweiz lässt sich an der Internationalisierung des Rechts ablesen. Bis in die 1990er-Jahre war der Anteil des nationalen Rechts klar höher als jener des internationalen Rechts, das von den schweizerischen Behörden übernommen wird und damit in der Schweiz Geltung erlangt. Dies hat in den vergangenen Jahren geändert. Im Jahr 2007 waren mehr als 53% aller Erlasse dem internationalen Recht zuzuordnen. ■



BEISPIEL

Erstes Kantonsreferendum 2003

Mindestens acht Kantone können gemeinsam ein Kantonsreferendum einreichen – ein demokratisches Instrument, welches seit 1874 existiert, aber bis zum Jahr 2003 nie benutzt worden war. In diesem Jahr entschieden sich die Kantone jedoch, von diesem Instrument Gebrauch zu machen: Neben dem Kanton Waadt unterstützten die Kantone Basel-Stadt, Bern, St.Gallen, Graubünden, Solothurn, Wallis und Obwalden das Referendum. Sie wehrten sich auf diese Weise gegen die Pläne des Bundes, den Kantonen im Rahmen einer Steuerreform neue finanzielle Lasten im Umfang von einer halben Milliarde Franken aufzubürden. Das Referendum hatte Erfolg. Die späte Entdeckung des Kantonsreferendums zeigt, dass der Föderalismus keine starre, sondern eine offene und flexible Rahmenordnung darstellt, die von den politischen Akteuren auch immer wieder auf neue Art benutzt oder umgestaltet wird. ■

DEFINITION

Vielfalt der Gesellschaft

Gemäss der Volkszählung aus dem Jahr 2000 sprechen 64 % der Schweizer Bevölkerung Deutsch, 20 % Französisch, 6,5 % Italienisch, 0,5 % Rätoromanisch und 9 % haben eine andere Erstsprache, was auf die Immigration zurückzuführen ist. Diese Sprachgruppen sind räumlich konzentriert und die meisten Kantone sind einsprachig. Nur drei der 26 Kantone sind zweisprachig und einer ist dreisprachig. Die rätoromanisch sprechende Gemeinschaft ist die einzige, die in keinem Kanton eine Mehrheit bildet. Betrachtet man die unterschiedlichen Konfessionen, ist das Bild ausgeglichener; 44 % sind Katholiken und 37 % Protestanten. Einzelne Kantone weisen eindeutige konfessionelle Mehrheiten auf, andere sind gemischt. Indessen ist auch in Kantonen mit grossen konfessionellen und sprachlichen Unterschieden die Bevölkerung in den Gemeinden relativ homogen. ■

DEFINITION

Historische Wurzeln

Im Jahr 1291 wurde die Schweiz als Konföderation von drei unabhängigen Teilstaaten gegründet, vorwiegend zur Verteidigung ihrer Freiheit gegen äussere Bedrohung. Dieser Staatenbund entwickelte sich über Jahrhunderte; nach und nach wurden neue Teilstaaten mit neuen Abkommen aufgenommen. Die Französische Revolution beseitigte die alte Ordnung der Eidgenossenschaft. Französische Truppen besetzten im Jahre 1789 die Schweiz; Napoleon führte ein zentralistisches System ein, das wenig erfolgreich war und 1803 mit der Wiederherstellung der Kantone föderalisiert wurde. Nachdem Frankreich besiegt worden war, kehrte die Schweiz 1815 zur alten Organisation eines Staatenbundes zurück. Im Zuge der Industrialisierung und der Nationenbildung in den umliegenden Staaten erwiesen sich das Vertragssystem als zu starr und die gemeinsame «Tagsatzung» der Kantone als zu wenig handlungsfähig. Die Demokratisierung in einzelnen Kantonen, die Auseinandersetzung über eine künftige föderale Ordnung des Landes und religiöse Zwistigkeiten zwischen den Kantonen beherrschten die folgenden Jahrzehnte. Sie gipfelten 1847 in einem kurzen Bürgerkrieg zwischen katholischen und protestantischen Kantonen. Der Sieg der liberalen, protestantischen Seite machte 1848 den Weg frei für einen demokratischen und föderalistischen Bundesstaat. Das Verfahren für die Annahme der neuen Verfassung bot Gewähr, dass nur ein Kompromiss zwischen Befürwortern und Gegnern des neuen Bundesstaats Chancen auf Erfolg hatte. Die Grundordnung des schweizerischen Staats blieb bis heute die

gleiche, auch wenn die Verfassung laufend kleinere Änderungen erfährt und zwei Totalrevisionen (1874 und 1999) unterzogen wurde. ■

DEFINITION

Die Schweizer Wirtschaft

Die Schweizer Wirtschaft stützt sich auf hochqualifizierte Arbeit und gut ausgebildete Arbeitskräfte. Wichtige Bereiche sind Mikrotechnik, Technologie, Biotechnologie, Pharmaindustrie sowie das Banken- und Versicherungswesen. Der Dienstleistungssektor verzeichnet heute den grössten Anteil der Beschäftigten. Ein Gross- teil der Erwerbstätigen arbeitet in kleineren und mittleren Betrieben (KMU), die für die schweizerische Wirtschaft eine wichtige Rolle spielen. Die schweizerische Wirtschaft ist stark globalisiert. In den 1990er-Jahren glitt die Schweiz in eine starke Rezession und erlebte die höchste Arbeitslosigkeit ihrer jüngeren Geschichte. Trotzdem gilt die schweizerische Wirtschaft heute als äusserst wettbewerbsfähig und hält sich besser als die Wirtschaft der meisten OECD-Länder. ■

DEFINITION

Konföderation – Staatenbund

Bis heute lautet der offizielle Name des schweizerischen Bundesstaates «Confoederatio Helvetica». Dies erinnert daran, dass die Schweiz aus einem Staatenbund der Kantone entstanden ist. Die lateinische Abkürzung «CH» ist heute immer noch das Schweizer Kennzeichen auf Fahrzeugen und wird auch im Internet verwendet. Im Englischen meint «Confederation» Staatenbund, während für einen Bundesstaat der Begriff «Federation» verwendet wird. Die Verwendung des Begriffs «Swiss Confederation» in der englischen Übersetzung der schweizerischen Verfassung ist insofern falsch: Die Schweiz, als Bundesstaat, ist eine «federation», keine «confederation». ■

DEFINITION

Rätoromanisch

Rätoromanisch ist eine der vier Landessprachen. Rätoromanisch gilt als eine regionsspezifische Sprache lateinischer Abstammung. Es wird neben Deutsch und Italienisch im südöstlichen dreisprachigen Kanton Graubünden gesprochen. Gemäss der Volkszählung aus dem Jahr 2000 spricht nur etwa 0,5% der Schweizer Bevölkerung Rätoromanisch. Die Sprache wird in mehreren eng verwandten Dialekten gesprochen. Rätoromanisch wurde 1938 als eine der vier Landessprachen anerkannt und 1996 auch zur Amtssprache erklärt. Dies ermöglicht es den Rätoromanisch sprechenden Bürgern, in der Korrespondenz mit der Bundesverwaltung ihre Muttersprache zu benützen. ■

DEFINITION

Föderalismus

Das Wort Föderalismus leitet sich vom lateinischen Wort «foedus» ab. Dieser Ausdruck wurde benutzt für persönliche Bündnisse sowie Abkommen zwischen Herrschern im Mittelalter. Föderalismus definiert einen Staat, der (1) mindestens zwei Regierungsebenen ausweist, in dem (2) jede Ebene über eine gewisse politische und rechtliche Autonomie verfügt und in dem (3) die subnationalen Einheiten an den Entscheidungen des Zentralstaates mitwirken.

Mit dem letzten Punkt unterscheiden sich föderalistische von dezentralisierten Systemen, die zwar auch über eine gewisse Autonomie verfügen, jedoch den subnationalen Einheiten keine Mitwirkung an den Entscheidungen des Zentralstaats gewähren. ■

DEFINITION

Tripartite Agglomerationskonferenz

Gemäss offiziellen Statistiken leben mehr als 70 % der Schweizer Bevölkerung in städtischen Verflechtungsräumen. Allerdings gibt es keine politische Organisation für die gemeinsamen Bedürfnisse ihrer Einwohner. Nach jahrelangen erfolglosen Verhandlungen gelang wichtigen Schweizer Städten die Bildung einer Institution für die gemeinsamen Probleme der Agglomerationen. Die Tripartite Agglomerationskonferenz ist eine politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Sie wurde 2001 gegründet vom Bundesrat, von der Konferenz der Kantonsregierungen, dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband. Das Ziel der Konferenz ist es, dass alle föderalen Ebenen enger zusammenarbeiten und machbare Lösungen für jene Probleme vorbereiten, welche durch die zunehmende Verflechtung von Kernstädten und ihrem Umland entstehen. Neben gegenseitiger Information geht es darum, die Kooperation in den Agglomerationen zu stärken und relevante politische Angelegenheiten zu lösen. ■

DEFINITION

Konferenz der Kantonsregierungen

Nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) in der Volksabstimmung von 1992 suchten die Kantonsregierungen nach Wegen, um die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund sowie unter den Kantonen zu verbessern. Dies führte zur Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen im Jahr 1993. Das Ziel der Konferenz ist die Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit der Bundesebene. Dabei geht es vor allem darum, die rechtzeitige und umfassende Information über internationale oder europäische Angelegenheiten sicherzustellen, welche die Kompetenzen der Kantone berühren. ■

DEFINITION

Konkordanzdemokratie

Die Konkordanz- oder Konsensdemokratie unterscheidet sich von der Mehrheitsdemokratie dadurch, dass Entscheidungen von einer übergrossen Mehrheit getroffen werden, die alle wichtigen Akteure einschliesst. Dies erfordert einen dauerhaften Prozess von Verhandlung und Verständigung, damit ein politischer Kompromiss erreicht werden kann. Die Idee der Konfliktlösung durch Verständigung hat historische Wurzeln und ist stark in der schweizerischen politischen Kultur verankert. Dies erfordert Institutionen, die anders sind als jene in Mehrheitsdemokratien, wie wir sie in den meisten angelsächsischen Staaten finden. ■

DEFINITION

Artikel 175 der Bundesverfassung

Art. 175 Zusammensetzung und Wahl

- ¹ Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern.
- ² Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt.
- ³ Sie werden aus allen Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürgern, welche als Mitglieder des Nationalrates wählbar sind, auf die Dauer von vier Jahren gewählt.
- ⁴ Dabei ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind. ■

DEFINITION

Artikel 177 der Bundesverfassung

Art. 177 Kollegial- und Departementalprinzip

¹ Der Bundesrat entscheidet als Kollegium.

² Für die Vorbereitung und den Vollzug werden die Geschäfte des Bundesrates nach Departementen auf die einzelnen Mitglieder verteilt.

³ Den Departementen oder den ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten werden Geschäfte zur selbstständigen Erledigung übertragen; dabei muss der Rechtsschutz sichergestellt sein. ■

DEFINITION

Justizorganisation und Bundesgericht

Die schweizerische Justizorganisation, mit ihren Bezirks-, Kantons- und Bundesgerichten, ist in den Grundzügen föderalistisch organisiert. Als landesintern letzte und höchste Instanz amtiert das Bundesgericht. Es ist zusammengesetzt aus 35 bis 48 vollamtlichen Richtern und einer vergleichbaren Zahl nebenamtlicher Ersatzrichter. Um seine Geschäftslast zu reduzieren, wurden auf Grundlage der im Jahr 2000 revidierten Verfassung ein Bundesstrafgericht und ein Bundesverwaltungsgericht als Vorinstanzen des Bundesgerichts eingerichtet. Hinzu kommen spezialisierte Gerichte wie etwa das Bundesversicherungs- oder das Militärstrafgericht.

Das Bundesgericht entscheidet in allen Bereichen des schweizerischen Rechts, jedoch in unterschiedlichen Funktionen nach den Besonderheiten des Falls. Es beurteilt Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen den Kantonen und garantiert die Verfassungsmässigkeit des kantonalen Rechts. Die Kontrolle der Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetze ist ihm jedoch verwehrt. ■

DEFINITION

Politische Parteien

Die sozialen Spaltungen und die gegensätzlichen wirtschaftlichen Interessen führten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu drei politischen Lagern: Liberalismus, Konservatismus und Sozialismus. Diese politischen Richtungen kristallisierten sich in den vier Regierungsparteien: Freisinnige, Christdemokraten, Sozialdemokraten und Schweizerische Volkspartei. Föderalismus und der Proporz bei Wahlen liessen darüber hinaus viele Kleinparteien entstehen, die nicht im Bundesrat vertreten sind. Die Profile der schweizerischen politischen Parteien und ihre Wähleranteile (in den eidgenössischen Wahlen von 2007) präsentieren sich wie folgt:

■ **Freisinnig-Demokratische Partei (15,8 %):** Betrachtet sich selbst als Erbe der liberalen Ideen des 19. Jahrhunderts. Pfl egt enge Beziehungen zu Banken, Handel und Industrie und ist besonders einflussreich in wirtschaftlichen Fragen. Politische Vertreterin der selbstständig Erwerbenden, der Unternehmer und des Mittelstandes.

■ **Christlich-Demokratische Volkspartei (14,5 %):** Nachfolgerin der katholisch-konservativ-christlich-sozialen Bewegung. Immer noch die bevorzugte Partei der Katholiken. Mit einem bürgerlichen und einem sozial orientierten Flügel versucht sie die gegensätzlichen Interessen von Unternehmern und Arbeitnehmern unter einen Hut zu bringen.

■ **Sozialdemokratische Partei (19,5 %):** In früheren Zeiten zeitweise eine radikal-linke Bewegung. Heute eine gemässigte Partei, die für soziale, ökologische und wirtschaftliche Reformen steht. Pfl egt enge Beziehungen zu den Gewerkschaften. Findet die meisten ihrer Wähler in städtischen, industrialisierten Regionen

und bei Staatsangestellten, richtet sich aber an alle sozialen Gruppen.

■ **Schweizerische Volkspartei (28,9 %):** Früher eine Partei der Bauern, Handwerker und Selbstständigen. Hat in den letzten 15 Jahren ihre Wählerstärke mehr als verdoppelt und ist die grösste politische Partei geworden. Vertritt das Lager der EU-Gegner, verteidigt die traditionelle Souveränität und Neutralität des Landes und hat sich zur national-konservativen Rechten gewandelt.

■ **Grüne Partei (9,8 %):** Partei der Umweltbewegung, hat Wähler sowohl von den linken Parteien als auch von neuen sozialen Bewegungen angezogen.


■ **Grünliberale Partei (1,4 %):** Hat sich 2007 von der grünen Partei abgespalten, um bürgerliche Wähler mit ökologischer Werthaltung anzusprechen.

■ **Liberaler Partei (1,9 %):** Hat ihren Ursprung im 19. Jahrhundert. Repräsentierte eine Abspaltung vom rechten Flügel der Freisinnigen. Zeigte von allen Schweizer Parteien die grössten Sympathien für neoliberale Ideen. Fusionierte 2009 mit den Freisinnigen.

■ **Evangelische Volkspartei (2,4 %):** Gegenpart zu den Christdemokraten, aber ohne deren Erfolg bei Wahlen.

■ **Alternative Linke (1,1 %):** Nachfolgerin von früheren extrem linken Parteien (hauptsächlich der Kommunisten und Progressiven), die fast völlig verschwunden sind. Undogmatisch, sozial und ökologisch orientiert.

■ **Bürgerlich-Demokratische Partei:** Spaltete sich im Jahr 2008 von der Schweizerischen Volkspartei ab, mit fünf Mitgliedern im Parlament und einem Bundesratsmitglied, welches



im Jahr 2007 gegen den offiziellen Kandidaten der Volkspartei gewählt worden war. Nimmt 2011 erstmals an eidgenössischen Wahlen teil. ■