

Wolf Linder

Schweizerische Demokratie

Institutionen – Prozesse – Perspektiven

2., vollständig überarbeitete
und aktualisierte Auflage

Haupt Verlag
Bern · Stuttgart · Wien

Inhalt

Vorwort	5
Kapitel 1: Einleitung	19
A. Die Schweiz zwischen Erfolgsgeschichte und Identitätskrise	19
B. Zur Rolle der politischen Institutionen für die schweizerische Gesellschaft.....	20
1. Die Funktionen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft	20
2. Die Schweiz als «paradigmatischer Fall politischer Integration»	22
3. Die eigenständige Form politischer Demokratie	23
4. Die schweizerischen politischen Institutionen im Kontext der Globalisierung	25
C. Zum Aufbau des Buches	26
Kapitel 2: Durch politische Integration zur multikulturellen Gesellschaft.....	27
A. Die Schaffung des Bundesstaats von 1848	27
B. Aus Nachteilen werden Vorteile, oder: Bedingungen, die den multikulturellen Nationalstaat ermöglichten	30
1. Ein grösserer Markt für die industrielle Wirtschaft	31
2. Wachsender politischer Druck von aussen	32
3. Die Kultur gegenseitiger Hilfe und Zusammenarbeit in der Kleingesellschaft	32
4. Die kantonale Demokratisierung	33
5. Die Verbindung von Demokratie- und Föderalismusprinzip	35
C. Die Integration von konfessionellen und sprachlichen Minderheiten: Von der Koexistenz zum Pluralismus	36
1. Der politische Katholizismus.....	36
2. Mehrsprachigkeit: Verständnisse und Missverständnisse.....	40
3. Der Jura – die Ausnahme der Integration einer kulturellen Minderheit	46
D. Kapital und Arbeit: Vom Klassenkampf zu Sozialpartnerschaft und Konkordanz.....	48
1. Arbeiterklasse ohne Heimat.....	48
2. Sozialpartnerschaft und Konkordanz.....	51
E. Grenzen der politischen Integration und des schweizerischen Pluralismus	54

Kapitel 3: Das Volk	59
A. Wer ist das Volk?.....	59
1. Ausländerstimmrecht.....	60
2. Frauenstimmrecht	61
B. Die Wählerschaft.....	63
1. Politische Kultur: Einige Einstellungen und Werthaltungen im internationalen Vergleich	63
2. Politische Teilnahme.....	65
3. Das Profil der schweizerischen Wählerschaft	68
4. Motive des Wahlentscheids.....	70
5. Die Schweizerische Wählerschaft zwischen Stabilität und Wandel	72
C. Die aktive Zivilgesellschaft	73
1. Das Milizsystem	73
2. Medien und politische Öffentlichkeit	76
3. Aktive politische Öffentlichkeit.....	78
Kapitel 4: Parteien und Parteiensystem	81
A. Funktion und Entstehung	81
B. Das nationale Parteiensystem	83
1. Das Vielparteiensystem und seine politische Fragmentierung	83
2. Gesellschaftliche Spaltungen als Determinanten des Parteiensystems	86
3. Die Neutralisierung des kulturell-konfessionellen Konflikts.....	89
C. Die föderalistische Fragmentierung.....	90
1. Das schweizerische Parteiensystem - eine prekäre Einheit?	90
2. Föderalistische Organisation, innerparteiliche Willensbildung und Finanzierung	92
3. Unterschiedliche Verbreitung und Mehrheitsverhältnisse in den Kantonen.....	93
D. Der Einfluss des Wahlsystems	95
1. Die Grundidee von Majorz- und Proporzwahl	95
2. Die Auswirkungen der Proporzregel	96
3. Die Auswirkungen der Majorzregel.....	98
4. Ergebnis und Diskussion	101
E. Die Parteien in der Gesellschaft.....	103
1. Verbreitung in den Gemeinden	103
2. Parteien und Volk	103
F. Zukunft des Parteiensystems	106

Kapitel 5: Verbände.....	111
A. Entstehung und Funktion.....	111
B. Die Organisation der Wirtschaftsverbände.....	112
C. Sozialpartnerschaft.....	114
D. Die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Staat.....	116
1. Der Einfluss auf die Gesetzgebung.....	116
2. Vom parastaatlichen Politikvollzug zur Liberalisierung und Privatisierung.....	119
E. Wie bilden Verbände politische Macht?.....	120
F. Verbände und das Demokratiemodell des Gruppenpluralismus.....	122
Kapitel 6: Soziale Bewegungen.....	127
A. Zur Entwicklung: Politik für das Volk – Politik durch das Volk.....	127
B. Neue soziale Bewegungen in der Schweiz.....	129
C. Soziale Bewegungen zwischen Integration und Repression.....	131
D. Zur Bedeutung der (neuen) sozialen Bewegungen.....	134
1. Soziale Bewegungen und direkte Demokratie.....	134
2. Normalisierung und Institutionalisierung.....	134
E. Demokratietheoretische Perspektiven.....	136
Kapitel 7: Föderalismus.....	139
A. Institutionelle Grundlagen.....	139
1. Die schweizerischen Ideen des Föderalismus.....	139
a. Begriff und politische Wertung.....	139
b. Nicht-Zentralisierung.....	140
c. Subsidiarität.....	140
d. Solidarität, nicht Konkurrenz.....	141
e. Kooperativer Föderalismus.....	142
2. Föderalistischer Staatsaufbau und Aufgabenverteilung.....	142
3. Das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen.....	144
4. Die vertikalen und horizontalen Institutionen des Föderalismus: eine Übersicht.....	146
B. Die Aufgaben- und Ausgabenentwicklung.....	148
1. Die Entwicklung der Bundesaufgaben.....	148
2. Ressourcen, Ausgaben und Gesetzgebung im föderalistischen Vergleich.....	151
3. Der internationale Vergleich: Bescheidener Staat, geringe Zentralisierung..	153
a. Die Staatstätigkeit im internationalen Vergleich.....	153
b. Der Anteil des Zentralstaats im internationalen Vergleich.....	154

4. Warum in der Schweiz kein grosser Zentralstaat entstehen konnte.....	155
C. Die Vielfalt politischer Institutionen der Kantone	157
D. Die Bedeutung der Gemeinde und der Gemeindeautonomie	160
1. Die Gemeindeautonomie	160
2. Grundzüge des lokalen Regierungssystems.....	162
E. Empirische Politikanalyse des Föderalismus.....	163
1. Kooperativer Föderalismus: Der Vollzug von Bundesaufgaben auf kantonaler und kommunaler Ebene (Politikverflechtung).....	163
2. Zwischen politischer Blockierung und Innovation: Die Kernenergie- Frage und die experimentellen Energiesparprogramme der Kantone	166
3. Föderalismus als Politik des regionalen Ausgleichs	169
4. Umgang mit dem Separatismus: Die schwierige Geburt eines neuen Kantons	175
5. Die Kehrseite kantonaler Autonomie, oder: wie das Bundesgericht die Schwäche der politischen Bundesbehörden gegenüber den Kantonen kompensiert.....	179
6. Der Engpass des schweizerischen Vollzugsföderalismus: Politischer Konsens.....	181
7. Föderalismus versus Demokratie: Wieso eine Urnerin 33 Zürcherinnen überstimmt	184
8. Ungenutzte Chancen des Föderalismus: das Beispiel der Agglomerationen.	190
F. Problematik des Föderalismus: Theorie und Praxis.....	192
Kapitel 8: Das Parlament	197
(A) Die Stellung des Parlaments im politischen System.....	197
1. Das Parlament als «oberste Gewalt des Bundes»?	197
2. Die Eidgenössischen Räte zwischen präsidentialem und parlamentarischem.... System.....	199
3. Die Eidgenössischen Räte: Rede- oder Arbeitsparlament?	200
4. Das Zweikammersystem.....	201
5. Milizidee oder Semi-Professionalismus	203
(B) Die Organisation des Parlaments	205
1. Allgemeines	205
2. Die Kommissionen als Organe des Arbeitsparlaments	206
(C) Die Funktionen des Parlaments	207
1. Die Bundesversammlung als Wahlbehörde	207
2. Die Gesetzgebung	208
3. Budget, Rechnung, Kontrolle und Oberaufsicht.....	210
4. Das Parlament als Forum der Nation.....	211

D. Der politische Entscheidungsprozess.....	214
1. Die Rolle der Fraktionen	214
2. Interessengruppen und Interessenbindungen.....	216
3. Erfolg von Parteifraktionen und -koalitionen	218
4. Parlamentarier zwischen Eigennutz und Altruismus	220
5. Der Entscheidungsbeitrag des Parlaments im politischen Gesamtprozess....	222
 Kapitel 9: Die Regierung	225
A. Die Stellung des Bundesrats im schweizerischen System	225
B. Wahl und parteipolitische Zusammensetzung	226
C. Der Bundesrat als Kollegialbehörde	230
D. Der politische Entscheidungsprozess im Kollegialsystem	231
E. Die Funktionen der Regierung und der politischen Verwaltung.....	234
1. Das Überhandnehmen des Departementalprinzips in der Politikformulierung	235
2. Die Entwicklung der politischen Verwaltung	236
3. Die Expertenkommissionen.....	237
F. Regierungsreform	238
 Kapitel 10: Direkte Demokratie.....	241
A. Entwicklung und Grundzüge der halbdirekten Demokratie	241
1. Zur Geschichte der Volksrechte	241
2. Das Grundkonzept der halbdirekten Demokratie	242
3. Das Volk als institutionelle Opposition.....	245
4. Direkte Demokratie als Konkordanzzwang	246
5. Modifikationen und Erweiterungen des Grundkonzepts halbdirekter Demokratie bei den Kantonen und Gemeinden.....	246
6. Ausgestaltung und Begrenzungen des Konzepts halbdirekter Demokratie beim Bund.....	246
B. Die Spielregeln direkter Demokratie beim Bund	247
1. Übersicht.....	247
2. Das obligatorische (Verfassungs-)referendum.....	248
3. Das fakultative (Gesetzes-)referendum.....	249
4. Das resolutive (aufhebende) Referendum.....	251
5. Die Volksinitiative.....	253
C. Funktionen und Entscheidungswirkungen des Referendums.....	256
1. Zur Wahrscheinlichkeit des fakultativen Referendums	256
2. Die innovationshemmenden Entscheidungswirkungen des Referendums	260
3. Die Integrationswirkungen der Referendumsdemokratie	262

4. Der Einfluss des Verfassungsreferendums auf die Staatsentwicklung.....	263
D. Funktionen und Entscheidungswirkungen der Volksinitiative	264
1. Die Volksinitiative als Instrument politischer Innovation.....	264
2. Unterschiedliche Funktionen der Initiative im einzelnen	265
3. Zwischen Erfolg und Innovation: Zur Entscheidungslogik der Volksinitiative	266
a. Geringerer Innovationsgrad als Preis des direkten oder des Verhandlungserfolgs	267
b. Hoher Innovationsgrad bei der Mobilisierung neuer Tendenzen und Themen	268
c. Unterschiedlicher Innovationsgrad der Volksinitiative als Wahlhelfer	269
4. Längerfristige Systemwirkungen der politischen Innovation und Integration	269
E. Der Gebrauch des Referendums und der Volksinitiative in den Kantonen.....	270
F. Die Volksabstimmung	273
1. Von der Lancierung eines Volksbegehrens bis zur Vorlage vor das Volk.....	273
2. Die Meinungsbildung im Abstimmungskampf.....	273
a. Die Stimmbürgerschaft	274
b. Der Bundesrat	274
c. Die politischen Parteien und ihre Politiker	275
d. Verbände und weitere gesellschaftliche Organisationen	275
e. Die Medien	276
f. Propaganda und politisches Marketing.....	276
3. Wählerinnen und Wähler zwischen Wissen, Vertrauen und Propaganda	277
4. Determinanten des Abstimmungserfolgs	280
a. Propaganda	280
b. Abstimmungsparolen der Parteien und Verbände.....	280
c. Partei- und Verbands-Koalitionen.....	281
5. Der Entscheid und seine Folgen	282
G. Partizipation und Abstimmungsverhalten der Bürgerschaft	283
1. Die entscheidende Mehrheit	283
2. Regelmässige, gelegentliche Urnengänger und Abstinente	284
3. Wer sind die Urnengängerinnen und die Abstinente? – Ein Profil des Stimmvolks	286
4. Das Problem der Partizipation aus demokratietheoretischer Sicht.....	287
H. Das Abstimmungsverhalten	291
1. Ein Beispiel aus der praxisorientierten Abstimmungsforschung: das Referendum gegen das Asylgesetz 1987	291
a. Der Anlass des Referendums.....	291
b. Die parteipolitisch geprägten Konfliktlinien im Urnengang	292

c. Motive der Stimmenden und Verhaltensgruppen in der Stimmbürgerschaft	293
2. Die Bedeutung von Theorien für die Interpretation des Abstimmungs- verhaltens	294
I. Die Reform der Volksrechte	296
Kapitel 11: Das Entscheidungssystem der Konkordanz	301
A. Konkordanz als System der Machtteilung und Interessenvermittlung	301
1. Das schweizerische Konkordanzsystem als Kind einer Wirtschaftskrise	301
2. Die schweizerische Konkordanz als Modellfall der «Consensus Democracy»	303
3. Konkordanz und Verbandsstaat als Form des «Neo-Korporatismus»	304
4. Das vorparlamentarische Entscheidungsverfahren	305
B. Das Gesamtsystem von Volk, Parlament, Regierung, Verbänden und Verwaltung	307
C. Die These komplementärer Funktion von Verbandssystem und Parlament, oder: wie die Konkordanz bei unterschiedlicher Wetterlage funktioniert	309
D. Konkordanz und Machtteilung – demokratietheoretisch betrachtet	313
1. Zur Theorie der Verhandlungsdemokratie	313
2. Das schweizerische System im Vergleich zur parlamentarischen Mehrheitsdemokratie	318
3. Der Trade-off zwischen Wahl- und Abstimmungsdemokratie: Wer hat mehr politischen Einfluss: die Britin oder die Schweizerin?	320
E. Kritik an der Konkordanz	323
1. Die politische Umstrittenheit der Konkordanz	323
2. Input-Kritik: Ungleiche Beteiligung und die privilegierte Stellung der kurzfristigen Partialinteressen	324
3. Die Output-Kritik: geringe Innovation und die Privilegierung der saturierten Interessen	326
F. Alternativen zur Konkordanz	328
1. Die «grosse» Alternative: Konkurrenz statt Konkordanz	328
2. Die «kleine» Alternative: Revitalisierung der Konkordanz	330
Kapitel 12: Perspektiven direkter Demokratie	333
A. Zur globalen Verbreitung direkter Demokratie	333
1. Die Verbindlichkeit	335
2. Die Auslösung der Volksabstimmung	335
3. Nationale und sub-nationale Volksabstimmungen	336

B. Praxis und Wirkungen direkter Demokratie: Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen der Schweiz und den US-Einzelstaaten	337
1. Gemeinsamkeiten	337
2. Unterschiede	340
C. Die demokratietheoretische Perspektive: direkte Demokratie zwischen Realität und Utopie	342
1. Die Kontroverse: Parlamentarismus gegen direkte Demokratie	342
2. Halbdirekte Demokratie: Das Modell «sensibler Demokratie»	343
3. Möglichkeiten und Grenzen direkter Demokratie aus theoretischer Sicht....	345
D. Fazit	351
Kapitel 13: Föderalismus im internationalen Vergleich	353
A. Kernelemente des institutionellen Föderalismus	353
B. Föderalismus: Eine Struktur, ein Prozess und eine politische Kultur	354
C. Moderne Bedeutungen des Föderalismus	357
1. Föderalismus im Zeitalter der Globalisierung	357
2. Der Schutz kultureller Differenz und Vielfalt	360
D. Nicht-territorialer Föderalismus	362
E. Zur Frage der Sezession	365
Kapitel 14: Zur Bedeutung des Modells der Konsensdemokratie	369
A. Die schweizerische Konsensdemokratie im internationalen Vergleich	369
B. Machtteilung als friedliche Lösung des ethnopolitischen Konflikts	372
C. Folgerungen	378
Kapitel 15: Zur Zukunftsfähigkeit der schweizerischen Institutionen	381
A. Ausgangsfragen	381
B. Globalisierung und ihre Auswirkungen	383
1. Zum Begriff der Globalisierung	383
2. Globalisierung als politischer Prozess	384
3. Auswirkungen der Globalisierung auf die Schweiz	389
C. Anpassungen der schweizerischen Entscheidungsstrukturen	393
1. Zu den künftigen Handlungsmöglichkeiten direkter Demokratie	394
2. Europäischer und schweizerischer Föderalismus: Gemeinsamkeiten und Unterschiede	396
D. Fazit	399
Literatur- und Quellenverzeichnis	401
Register statistischer Daten	433
Sachregister	435