

# 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<br>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<br>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<br>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:<br>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<br>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<br>und Privatisierung .....      | 119 |
| E. Wie bilden Verbände politische Macht? .....   | 120 |
| F. Verbände und das Demokratiemodell des Gruppenpluralismus .....                          | 122 |
| <br>   |     |
| 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 |
| <br>   |     |
| 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:<br>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<br>auf kantonaler und kommunaler Ebene (Politikverflechtung).....                               | 163 |
| 2. Zwischen politischer Blockierung und Innovation: Die Kernenergie-<br>Frage und die experimentellen Energiesparprogramme der Kantone .....                 | 166 |
| 3. Föderalismus als Politik des regionalen Ausgleichs .....  | 169 |
| 4. Umgang mit dem Separatismus: Die schwierige Geburt<br>eines neuen Kantons .....   | 175 |
| 5. Die Kehrseite kantonaler Autonomie, oder: wie das Bundesgericht die<br>Schwäche der politischen Bundesbehörden gegenüber den Kantonen<br>kompensiert..... | 179 |
| 6. Der Engpass des schweizerischen Vollzugsföderalismus:<br>Politischer Konsens.....   | 181 |
| 7. Föderalismus versus Demokratie: Wieso eine Urnerin 33 Zürcherinnen<br>überstimmt .....  | 184 |
| 8. Ungenutzte Chancen des Föderalismus: das Beispiel der Agglomerationen.  | 190 |
| F. Problematik des Föderalismus: Theorie und Praxis.....   | 192 |
| <br>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 präsidialem und parlamentarischem....<br>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 Parteifaktionen und -koalitionen .....   | 218 |
| 4. Parlamentarier zwischen Eigennutz und Altruismus .....  | 220 |
| 5. Der Entscheidungsbeitrag des Parlaments im politischen Gesamtprozess....  | 222 |
| <br>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<br>in der Politikformulierung .....                                  | 235 |
| 2. Die Entwicklung der politischen Verwaltung .....  | 236 |
| 3. Die Expertenkommissionen.....   | 237 |
| F. Regierungsreform .....  | 238 |
| <br>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<br>Demokratie bei den Kantonen und Gemeinden..... | 246 |
| 6. Ausgestaltung und Begrenzungen des Konzepts halbdirekter Demokratie<br>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 resolute (aufhebende) Referendum.....   | 251 |
| 5. Die Volksinitiative.....  | 253 |
| C. Funktionen und Entscheidewirkungen 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 Entscheidewirkungen 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<br>der Volksinitiative .....                             | 266 |
| a. Geringerer Innovationsgrad als Preis des direkten<br>oder des Verhandlungserfolgs .....                         | 267 |
| b. Hoher Innovationsgrad bei der Mobilisierung neuer Tendenzen<br>und Themen .....                                 | 268 |
| c. Unterschiedlicher Innovationsgrad der Volksinitiative als Wahlhelfer .....                                      | 269 |
| 4. Längerfristige Systemwirkungen der politischen Innovation<br>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 Abstinenter? –<br>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:<br>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<br>in der Stimmbürgerschaft .....   | 293 |
| 2. Die Bedeutung von Theorien für die Interpretation des Abstimmungs-<br>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<br>«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<br>und Verwaltung .....  | 307 |
| C. Die These komplementärer Funktion von Verbandssystem und Parlament,<br>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<br>Mehrheitsdemokratie .....   | 318 |
| 3. Der Trade-off zwischen Wahl- und Abstimmungsdemokratie:<br>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<br>der kurzfristigen Partialinteressen .....                                     | 324 |
| 3. Die Output-Kritik: geringe Innovation und die Privilegierung<br>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-nationalen 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 |
| <br>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 |
| <br>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 |
| <br>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 |
| <br>Literatur- und Quellenverzeichnis.....  | 401 |
| Register statistischer Daten.....   | 433 |
| Sachregister.....   | 435 |