

Einführung in die Politikwissenschaft

Video 6.2: Das politische System der Schweiz

Skript:

Intro Jingle

Hallo und herzlich Willkommen bei einem neuen Lernvideo zur Einführung in die Politikwissenschaft.

Titelfolie

Auch in diesem Lernvideo geht es darum, das Forschungsfeld «Politische Systeme» vorzustellen. Hier werde ich auf das «Politische System der Schweiz» eingehen. Wir haben ja bereits besprochen, dass die Beschäftigung mit dem eigenen politischen System in einem Land zentral ist für die Politikwissenschaft. Nur wenn das eigene politische System verstanden wird, kann es dann zum Beispiel mit anderen Systemen verglichen werden. Das wird dann ja auch Gegenstand sein beim nächsten Forschungsfeld.

Wo wir uns befinden

Das nachfolgende Lernvideo 6.2 «Das politische System der Schweiz» ist Teil des Forschungsfelds Politische System und möchte eine sehr oberflächliche Einführung geben ins politische Funktionieren unsere Landes.

Inhalt

Vorab eine kurze Warnung. Dieses Video ist ein wenig länger als alle anderen. Grund dafür ist nicht nur die Komplexität des politischen Systems der Schweiz, sondern auch meine Überzeugung, dass Politikwissenschaft auch die Aufgabe hat, das Verständnis dieses Systems auch im Sinne politischer Bildung von Bürger:innen zu schärfen.

Mit Hilfe des [KLICK] Textes von Wolf Linder, den Sie in der Vertiefungslektüre finden, möchte ich eine sehr grobe Übersicht über das Funktionieren des politischen Systems Schweiz verschaffen. Ich verwende den Text allerdings nicht 1:1, sondern möchte aufgrund des im Lernvideos 6.1 erarbeiteten System-Modells schrittweise vorgehen und die [KLICK] Strukturen und Funktionen jeweils einzeln beleuchten. Zuvor möchte ich allerdings die [KLICK] historische Entwicklung diskutieren und kurz auf den [KLICK] Föderalismus als wichtige Eigenart des Schweizerischen Systems eingehen, die im Systemmodell quasi im Hintergrund wirkt. Dasselbe gilt für die [KLICK] direkte Demokratie, die in diesem Modell ziemlich quer liegt und die wir deshalb zum Schluss dieses Lernvideos besprechen wollen.

Beginnen wir aber zuerst mit dem historischen Kontext des Bundesstaates Schweiz [KLICK und rot].

Historischer Kontext (1)

Um ein politisches System zu verstehen, ist es wichtig, seine historische Entwicklung nachvollziehen zu können. Ich möchte hier sicher keine Geschichtsstunde machen, aber der geschichtliche Kontext ist für die Herausbildung bestimmter Strukturen und Funktionen von grosser Bedeutung.

[KLICK] Seit dem 13. Jahrhundert ist die Eidgenossenschaft ein loser *Staatenbund*, der sich aus verschiedenen so genannten Orten (also Stände oder heute eben Kantone) zusammensetzt, die sich durch Verträge gegenseitigen Beistand garantieren, aber keinen *Staat* im heutigen Sinne bilden.

[KLICK] Die Französische Revolution 1789 ist auch für die Schweiz ein wichtiges Datum. Auch hier findet die Idee von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit zahlreiche Anhänger. Das System der Alten Eidgenossenschaft ist stark zerrüttet und es herrscht sehr viel soziale und politische Ungleichheit. So strebt etwa der spätere Kanton Waadt, der seit 1536 bernisches Untertanengebiet ist, nach mehr Autonomie und ruft Frankreich zu Hilfe.

[KLICK] Kein Wunder wird dann Napoleon in diesen Gebieten wie ein Befreier empfangen. Die Franzosen erobern die alten Orte relativ rasch, befreien die Untertanengebiete und Napoleon ruft 1798 die Helvetische Republik aus. Er setzt ein Zweikammer-Parlament, eine «Direktorium» genannte Regierung und ein oberstes Gericht ein – Vorläufer sozusagen unserer heutigen Legislative, Exekutive und Judikative. Es kommt zwar vor allem in der Innerschweiz zu Aufständen, diese werden aber rasch niedergeschlagen. Die Helvetik bringt zudem die Abschaffung der Leibeigenschaft und ein Strafgesetzbuch, das die bis dahin geltenden, zahlreichen mittelalterlichen Rechtsvorschriften ablöst. 1802 kommt es zu Staatsstreichen und bürgerkriegsähnlichen Zustände bis [KLICK] 1803 Napoleon für die Schweiz eine Mediationsakte verfügt, mit der die Kantone wieder über Teilautonomie erhalten. Napoleon legt aber fest, dass die 13 alten Orte und die 6 neuen Kantone politische und rechtliche Gleichheit aller Bürger umsetzen und die Leibeigenschaft definitiv abschaffen müssen. Nach der Niederlage Napoleons wird diese Akte wieder aufgehoben.

[KLICK] Mit dem Wiener Kongress 1815 kehren die Orte dann wieder zum alten System des Staatenbundes zurück. Weil dieser Bund als Puffer zwischen den Grossmächten betrachtet wird, werden die Grenzen von 1798 akzeptiert. Der Bund muss sich aber zu Neutralität verpflichten. Zusätzlich werden ihm einige ehemals französische Gebiete zugesprochen. Einen Sonderfall stellt Neuenburg dar, das sowohl Ort als auch preussisches Fürstentum ist. Neu besteht der Staatenbund damit aus 22 Kantonen; die sogenannte Tagsatzung, eine Delegiertenversammlung aller Kantone ist für die gemeinsamen Angelegenheiten verantwortlich. Insgesamt setzten sich damit die Konservativen durch, die nicht nur den losen Staatenbund wieder einführen, sondern auch die politische Ungleichheit (also vor allem die Vorherrschaft der Städte über die Landgebiete) wieder einführen. Einige von Napoleon eingebrachte Verbesserungen, etwa die Abschaffung der Leibeigenschaft oder die Einführung von Volksschulen bleiben aber bestehen. Die französische Besatzung hinterlässt aber noch weitere Spuren. Liberale und radikale demokratische Kräfte haben Gefallen gefunden an der Demokratisierung, also an den Ideen von Verfassung, Gewaltentrennung und Volkssouveränität und fordern mit immer mehr Vehemenz die Umsetzung dieser Ideen.

[KLICK] Mit der Julirevolution 1830 in Frankreich, die sich gegen das wieder eingesetzte, alte Feudalsystem wehrt, werden diese Forderungen auch in Teilen der Schweiz umgesetzt. 12 Kantone schaffen die Patrizierherrschaft und die Aristokratie ab und geben sich eine Verfassung mit Volkssouveränität.

Historischer Kontext (2)

Liberaler Führer scharen die Bevölkerung um sich und fordern Freiheitsrechte gemäss der Französischen Revolution. Dieses Bild zeigt z.B. Uster, wo solche Forderungen in der Bevölkerung auf offene Ohren stossen. In den meisten protestantischen Kantonen beugt sich die Regierung dem Druck dieser Volksversammlungen relativ rasch. Teilweise kommt es aber zu blutigen Unruhen, in welchen die Bevölkerung ihre Regierung zu liberaleren Verfassungen zwingt (z.B. in der Waadt, im Aargau, in Freiburg oder in Schaffhausen). In Basel kommt es zur Abspaltung (1833) von Basel-Landschaft und Basel-Stadt. In Neuenburg hält sich das konservative System nur mit Militärgewalt.

Historischer Kontext (3)

Die Auseinandersetzungen werden härter, insbesondere, weil es auch um die Frage der Trennung von Kirche und Staat geht. Während radikale und liberale Kräfte diese Trennung fordern, werden in konservativen Teilen der Schweiz vor allem religiöse Bedenken gegen den Liberalismus laut. Sie erinnern sich noch an die entsprechende ideengeschichtliche Auseinandersetzung im Lernvideo 5.1. Das führt nicht nur zu einer immer stärkeren Opposition aus kirchlichen Kreisen gegen die Neuerungen, sondern auch zu einigen recht blutigen Auseinandersetzungen und Umstürzen. So etwa beim Zürich-Putsch von 1839, in dem Bauern angeführt von einem Pfarrer die Stadt Zürich angreifen, die Regierung zum Rücktritt zwingen und mit einer konservativen Regierung ersetzen. In Luzern übernehmen die Klöster die Aufsicht über das Erziehungswesen und politische Rechte erhält nur, wer das katholische Glaubensbekenntnis ablegt. Im protestantischen Kanton Aargau werden alle Klöster geschlossen, was zu heftigen Protesten auch in der Tagsatzung führt. Mit den so genannten Freischarenzügen versuchen Anhänger der Radikalen (also liberalen Bewegung) aus Bern, Aargau, Solothurn und Basel-Landschaft die konservative Hochburg Luzern zu stürmen, scheitern aber blutig. [KLICK] Es kommt, wie es kommen muss, schliesslich 1847 zum so genannten Sonderbundskrieg.

Historischer Kontext (4)

Die acht konservativen Kantone (Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Wallis und Fribourg) beschliessen 1845 einen Bund, mit dem sie sich gegenseitige militärische Hilfe zusichern, wenn die Bedrohungen, wie die Freischarenzüge, weiter zunehmen. Die Stimmung ist ziemlich aufgeheizt, die katholischen Orte beginnen, aufzurüsten und sichern sich gar die Unterstützung von Österreich und Frankreich zu. Am 4. November 1847 beschliesst die Tagsatzung, die vorher noch zu schlichten versuchte, dass man den Sonderbund mit Waffengewalt auflösen müsse, weil er dem Bundesvertrag von 1815 widerspreche.

Historischer Kontext (5)

Innerhalb von 20 Tagen besiegen die liberalen Truppen unter General Henry Dufour Fryburg, Zug, Luzern und Wallis. Insgesamt sind 86 Tote und 500 Verwundete zu beklagen. Das Bild zeigt die Schlacht bei Gisikon, wo schliesslich die Entscheidung zugunsten der Truppen der Tagsatzung fiel.

Historischer Kontext (6)

Die Auseinandersetzung verschleiert ein wenig, dass der lose Staatenbund auch einige Fortschritte z.B. hinsichtlich ökonomischer Integration gemacht hatte. So wurde etwa 1838 ein einheitliches Längenmass für alle Kantone eingeführt. Vorher waren nicht weniger als elf unterschiedliche Masse gebräuchlich gewesen.

[KLICK] Wichtiger ist aber, dass die sieghaften Liberalen mit der Bundesverfassung, die sie 1848 einführten, einen Kompromiss fanden, zu dem auch die Verlierer-Kantone mehr oder weniger zähneknirschend ja sagen konnten. In fast allen Kantonen nahm die Mehrheit der Abstimmenden die neue Verfassung an. Abgelehnt wurde sie allerdings in den Sonderbundskantonen (sowie im Tessin und in Appenzell Innerrhoden) wobei etwa die Regierung in Luzern entschied, die Nicht-Stimmenden (etwa 30%) kurzerhand ins Ja-Lager zu zählen, wobei eine Ja-Mehrheit entstand und die Regierung in Fribourg (sowie auch in Graubünden) den Entscheid dem Parlament übertrug. Weil es ja noch keine Regeln gab – der Vertrag von 1815 hätte eigentlich vorgesehen, dass alle Kantone zustimmen mussten –, entschied die Tagsatzung, dass die Mehrheit der Kantone und insgesamt etwa 7/8 der Stimmenden für eine Annahme der neuen Verfassung genügten.

Historischer Kontext (7)

[KLICK] Die neu geschaffene Verfassung sah vor, dass aus dem losen Staatenbund ein Bundesstaat mit einer demokratischen Grundordnung wird, und [KLICK] dass die Kantone dank eines grosszügigen Föderalismus nur auf wenig Autonomie verzichten müssen, was in einer klaren Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen festgehalten wird. [KLICK] Konkret bedeutet dies, dass dem Zentralstaat lediglich die Aussenpolitik, die Wirtschaftspolitik und die Sicherheit übertragen werden. Insbesondere die Bildung als Aufgabe wird aber den Kantonen überlassen. Das war eine zentrale Forderung der Sonderbundskantone. Die Kantone können zudem nach wie vor auch Steuern selber erheben, behalten also grosse Eigenständigkeit. [KLICK] Damit kann die Verfassung durchaus als kluger Kompromiss zwischen Siegern und Verlierern des Sonderbundskrieges betrachtet werden.

[KLICK] Auf nationaler Ebene wird ein Zweikammerparlament mit Volks- und Kantonsvertretung eingerichtet, also National- und Ständerat. Eine siebenköpfigen Kollegialregierung (der Bundesrat) und eine eidgenössischen Judikative (das Bundesgericht) werden ebenfalls eingerichtet.

[KLICK] Auch die Forderung der Radikalen nach mehr Mitbestimmung durch die Stimmbevölkerung wird aufgenommen, zumindest teilweise. Eingeführt wird nämlich die Initiative für eine Totalrevision der Verfassung und das obligatorische Referendum: Wenn das nationale Parlament also eine Teilrevision der Verfassung beschliesst, dann muss dies zwingend der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden.

[KLICK] Die Verfassung garantiert zudem Grund- und Bürgerrechte (die ausschliesslich männliche Form ist dem Umstand geschuldet, dass das Wahl- und Stimmrecht für Frauen erst 1971, also mehr als 120 Jahre nach der Gründung des Bundesstaates, eingeführt wurde). [KLICK] Wichtig vor allem für das Überleben der Idee des Bundesstaates ist dabei insbesondere, dass die unterschiedlichen kantonalen Kulturen hinsichtlich Religion bzw. Konfession und Sprache nicht angetastet werden.

Historischer Kontext (8)

Die Grundideen der Verfassung von 1848 bleiben bis heute ziemlich stabil, sie erfährt aber aus Polity-Perspektive vier zentrale [KLICK] Reformen: [KLICK] 1874 wird mit einer Totalrevision der Verfassung das fakultative Referendum eingeführt, das dafür verantwortlich ist, dass aus dem eigentlich als *Konkurrenzsystem* gedachten Staat ein *Konkordanzsystem* wird (wir haben diese Begriffe im Lernvideo 5.2 kurz gestreift; ich werde später noch einmal darauf eingehen). Prägend ist zudem [KLICK] die Einführung der Möglichkeit einer Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung im Jahr 1891 und [KLICK] die Änderung des Wahlsystems von Majorz- auf Proporzahlen im Jahr 1919. [KLICK] Wie erwähnt wurde erst 1971 den Frauen das Stimm- und Wahlrecht gewährt. 1991 wurde dann das Stimmrechtsalter von 20 auf 18 gesenkt.

Inhalt

Schon dieser historische Abriss zeigt, wie wichtig der Föderalismus und die direkte Demokratie für die Schweiz waren und sind. Wir werden diese beiden Institutionen deshalb kurz gesondert betrachten. Beginnen wir mit dem Föderalismus [KLICK und rot].

Föderalismus

Wie funktioniert dieser Föderalismus, also die Idee, dass die Kantone nach wie vor über Autonomie verfügen und der Bund (mindestens zu Beginn des Bundesstaates) über nur sehr wenig Kompetenzen verfügt. Ich möchte hier kurz die wichtigsten Aspekte des Föderalismus in der Schweiz aufführen. Föderalismus als Institution, die es auch in anderen Ländern gibt, werden wir dann auch im Forschungsfeld «Vergleichende Politik» besprechen.

[KLICK] Ein zentrales Element des Föderalismus in der Schweiz ist der Ständerat als zweite Kammer. Föderalistische Staaten haben in der Regel eine Vertretung der subnationalen Einheiten (in der Schweiz also der Kantone) im nationalen Parlament. In der Schweiz hat der personell kleinere Ständerat genau gleich viel Macht wie der Nationalrat, der die Bevölkerung repräsentiert.

[KLICK] Die Stärke des Föderalismus in der Schweiz zeigt sich zudem mit dem so genannten Ständemehr. Wenn eine Revision der Verfassung zur Abstimmung steht – entweder, weil das Parlament eine solche Revision beschlossen hat und deswegen ein *obligatorisches Referendum* ansteht oder weil eine *Volksinitiative* eine solche Teilrevision verlangt – wenn also über eine Verfassungsrevision abgestimmt wird, dann muss sowohl die Mehrheit der Bevölkerung (also das «Volksmehr») als auch die Mehrheit der Kantone (eben das «Ständemehr») zustimmen. Es ist schon vorgekommen, dass zwar eine Mehrheit der Stimmenden Ja gesagt haben, die Bevölkerungsmehrheit der vor allem kleineren Kantone aber ein Nein beschlossen hat, weshalb die Vorlage aufgrund des Ständemehrs scheiterte.

Die Kantone haben aber auch direktere Möglichkeiten, auf die nationale Politik Einfluss zu nehmen. [KLICK] Darunter ist die Standesinitiative: *Ein* Kanton kann damit einen Vorstoss lancieren, der im nationalen Parlament diskutiert werden muss.

[KLICK] *Acht* Kantone zusammen können zudem ein fakultatives Referendum einreichen. Dieses Kantonsreferendum wurde in der Geschichte der Schweiz allerdings bisher lediglich einmal ergriffen.

[KLICK] Die Mitwirkung der Kantone ist in der Verfassung garantiert. Bei so genannten Vernehmlassungsverfahren, wenn es also darum geht, ein Gesetz auszuarbeiten, müssen die Kantone obligatorisch angehört werden.

[KLICK] Föderalismus bedeutet auch, dass die Kantone und die Gemeinden über sehr grosse Autonomie verfügen, also z.B. im Rahmen der Bundesverfassung selber bestimmen können, wie sie ihre Institutionen ausgestalten möchten, wie gross z.B. die Regierung ist, ob es ein Parlament geben soll, wie gross dieses ist, wie die Instrumente der direkten Demokratie ausgestaltet sind, wer Stimm- und Wahlrecht erhält und so weiter. Die Autonomie basiert darüber hinaus auch auf der so genannten Steuerhoheit. Die Gemeinden und die Kantone können nicht nur Steuern erheben, sondern auch selber entscheiden, *wie* sie dieses Geld ausgeben. Das ist im internationalen Vergleich selten.

[KLICK] Ein wichtiger Begriff, wenn wir über den Föderalismus in der Schweiz reden, ist das so genannte «Subsidiaritätsprinzip». Diese historische gewachsene und verankerte Regel besagt, dass zuerst auf unterer Stufe Lösung gesucht werden und die obere Ebene nur übernimmt, wenn dies nicht gelingt.

Inhalt

In der Folge möchte ich das Modell von Almond und Powell, wie wir es im Lernvideo 6.1 diskutiert haben, benutzen, um die verschiedenen [KLICK] Strukturen des politischen Systems zu diskutieren. Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass wir das hier gestützt auf die Vertiefungslektüre von Wolf Inder nur sehr oberflächlich angehen.

Strukturen und Funktionen (1)

Wir beginnen mit den [KLICK] Parteien, die in einem demokratischen politischen System eine sehr wichtige Rolle spielen. Obwohl sie sehr häufig in der Kritik stehen und das Vertrauen in die Parteien eher gering zu sein scheint, sind es die Parteien, die [KLICK] zahlreiche Interessen artikulieren und damit auch zahlreichen Anliegen von Minderheiten politisch Gehör verschaffen und sie so integrieren. Parteien helfen aber auch mit, Politikerinnen und Politiker zu rekrutieren und auszubilden. Zwar gibt es vor allem auf lokaler Ebene immer mehr parteilose Parlaments- und Regierungsmitglieder, aber ohne Parteien gäbe es wohl nicht genügend Menschen, die sich für Politik engagieren. Mit der direkten Demokratie kommen den Parteien weitere Aufgaben zu. Sie müssen Stellung nehmen zu unterschiedlichen Themen und helfen auch mittels Abstimmungskampagnen mit, Bürger:innen zu mobilisieren und für Politik zu interessieren. Parteien können die Instrumente der direkten Demokratie auch selber nutzen und so als intermediäre Akteure Anliegen als [KLICK] neue Inputs ins System tragen.

Strukturen und Funktionen (2)

Die Parteien gelten in der Schweiz als sehr [KLICK] schwache Akteure. Das hat unterschiedliche Gründe. Mitverantwortlich für diese Schwäche ist das so genannte Milizsystem. Die

parteilichen Strukturen bauen in der Schweiz stark auf Freiwilligkeit. Milizsystem bedeutet, dass politische Ämter vor allem auch innerhalb von Parteien in der Regel ehrenamtlich oder halbamtlich übernommen werden. Zwar ist seit einigen Jahren eine Professionalisierung zu beobachten, viele Parteien sind aber nach wie vor auf Zuwendungen und freiwillige Leistungen ihrer Mitglieder angewiesen. Schätzungen gehen davon aus, dass lediglich 5 Prozent der Bevölkerung Mitglied in einer Partei sind.

Ein weiterer Grund für die im internationalen Vergleich grosse Schwäche der Parteien ist der Föderalismus. Parteien sind häufig kantonal, manchmal sogar auch nur kommunal organisierte Akteure. Auch hier hat zwar eine Nationalisierung der grössten Parteien stattgefunden, aber innerhalb der gleichen Partei gibt es je nach Thema z.B. sehr unterschiedlich Ansichten zwischen einzelnen Kantonssektionen. Die föderale Organisation innerhalb einer Partei führt auch dazu, dass sie auf nationaler Ebene nicht mit einer Stimme sprechen kann, was zwar gut für die Demokratie, aber nicht so gut für die Stärke einer Partei ist. Zudem gibt es zahlreiche Parteien, die nur in einzelnen Kantonen oder Gemeinden existieren.

[KLICK] Drittens kann die direkte Demokratie für die Schwäche der Parteien verantwortlich gemacht werden. Zwar können Parteien Volksinitiativen und Referenden auch zu eigenen Werbezwecken nutzen, aber Interessenartikulation und Kontrolle des Parlaments geht dank der direkten Demokratie in der Schweiz im Prinzip auch ohne Parteien.

Das [KLICK] *Parteiensystem* in der Schweiz weist drei Eigenschaften auf, die sich internationalen vergleichen lassen.

[KLICK] Erstens hat die Schweiz ein sehr *fragmentiertes Parteiensystem*. Das heisst, dass relativ viele Parteien im nationalen, aber auch in den meisten kantonalen Parlamenten Sitze haben. Insbesondere seit der Einführung des Proporzwahlrechts 1919 hat sich die Fragmentierung laufend erhöht. Das hat auch mit einem im internationalen Vergleich sehr offenen System zu tun. In der Schweiz ist es im Vergleich zu anderen Ländern extrem einfach, eine Partei zu gründen und an Wahlen teilzunehmen.

[KLICK] Wie in den meisten Ländern ist zweitens seit dem 2. Weltkrieg eine zunehmende *Volatilität* festzustellen. Das bedeutet, dass es zwischen zwei Wahlen zu Verschiebungen der Wählerinnen- und Wählerpräferenzen kommt. Im internationalen Vergleich gilt das Parteiensystem der Schweiz aber als nach wie vor *ziemlich stabil*.

[KLICK] *Polarisierung* wird mit Hilfe der Verteilung der Parteien und deren Wählerinnen und Wähler auf einem Links-Rechts-Spektrum gemessen. Lange Zeit galt das Parteiensystem der Schweiz als wenig polarisiert, weil der Parteienwettbewerb eher gegen die Mitte als Richtung Extrempositionen tendierte. Seit den 1990er Jahren, den Erfolgen der SVP und einem stärkeren Linkstrend der SP, gilt das Parteiensystem der Schweiz allerdings als stark polarisiert.

Strukturen und Funktionen (3)

Die zweite Gruppe so genannter intermediärer Akteure neben den Parteien sind die [KLICK] Verbände. In der Regel werden dazu vor allem die Wirtschafts- und Berufsverbände gezählt, die rund 60% aller über 1000 Verbände in der Schweiz ausmachen. Im Gegensatz zu den Parteien organisieren Verbände sehr [KLICK] spezifische Interessen und spezialisieren sich auf einzelne Themen. Anders als die Parteien haben die Verbände eine sehr starke Stellung im politischen System der Schweiz. [KLICK] Sie werden ins Policy-Making miteinbe-

zogen und sind teilweise gar für die Umsetzung mitverantwortlich. Auch sie haben natürlich mit der direkten Demokratie wichtige Möglichkeiten, ihre Interessen ins politische System zu tragen.

Strukturen und Funktionen (4)

Die *Stärke* der Verbände lässt sich [KLICK] historisch, aber auch [KLICK] institutionell erklären.

Historisch lassen sich vier Phasen ausmachen. Aufgrund der Industrialisierung und der zunehmenden sozialen Spannungen, die sich in zahlreichen Streiks niederschlugen, beginnen sich ab [KLICK] 1870 verschiedene Berufs- und Wirtschaftszweige, aber auch die Arbeiterschaft in Verbänden und Gewerkschaften kollektiv zu organisieren. Auch der relativ schwache Staat, der zudem ja verantwortlich war für Aussen- und Wirtschaftspolitik, machte eine Selbstorganisation nötig und lohnenswert zugleich.

Mit [KLICK] dem ersten Weltkrieg übernehmen die Wirtschaftsverbände im Auftrag des Staates zahlreiche Aufgaben. Als Beispiel dient hier etwa der «Schweizerische Bauernverband», der für die Versorgung des Landes mit Lebensmitteln verantwortlich gemacht wird und mit eigenen Erhebungen wichtige Daten an den Bund liefert (etwa Milchmenge, Getreidemenge, Anzahl Kühe usw.). Damit wächst die Bedeutung der Verbände für den Staat.

[KLICK] Bis Ende der 1980er Jahre spielen die Verbände in der Schweizer Politik eine sehr wichtige Rolle. Mit dem so genannten Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung wird sogar garantiert, dass sie bei wichtigen Gesetzen angehört werden müssen. Die immer besser organisierten Verbände helfen nach wie vor beim staatlichen Vollzug und übernehmen z.B. in Form von Gesamtarbeitsverträgen auch die Aufgabe von Sozialpolitik.

[KLICK] Mit der zunehmenden Internationalisierung aber auch der Ausdifferenzierung der Arbeitswelt verlieren die Verbände an Macht. Das hat damit zu tun, dass die Wirtschaft internationaler wird und die Schweizer Politik für viele Unternehmen an Bedeutung verliert. Die Berufsgruppen innerhalb der Wirtschaftsverbände haben zunehmend unterschiedliche Interessen, die schwierig zu organisieren sind. Zugleich nimmt seit den 1990er Jahren auch die Zahl an individuellen Mitgliedschaften in den Verbänden – insbesondere in den Gewerkschaften stark ab.

Der Wandel lässt sich am Beispiel von «Economieuisse» aufzeigen. War der Präsident des «Vororts», wie der grosse Wirtschaftsdachverband früher geheissen hat, im 20. Jahrhundert häufig als achter Bundesrat bezeichnet worden, ist der Einfluss des Verbands auch auf Abstimmungen heute wesentlich geringer geworden.

[KLICK] Damit kommen wir zu den institutionellen Gründen für die *Stärke* der Verbände.

Die enge Zusammenarbeit zwischen Staat und Verbänden lässt sich unter dem Begriff [KLICK] «Korporatismus» fassen. Dass die Verbände eng in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden werden – so etwa die Definition dieses Begriffs – hat dabei nicht nur damit zu tun, dass sie für den Staat Aufgaben erledigen, sondern auch, dass sie mit dem [KLICK] fakultativen Referendum ein mächtiges Instrument haben, sich für ihre Anliegen zu wehren. Anders als die schwach organisierten Parteien schaffen es die meisten Verbände dank ihrer guten Organisation und dank zahlreicher Mitglieder relativ schnell, die nötigen 50'000 Unterschriften für ein fakultatives Referendum zu sammeln. Damit können sie natürlich aber auch viel Druck auf die Gesetzgebung ausüben (und schwächen die Parteien

damit noch mehr). Die bereits erwähnten [KLICK] Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung sind wohl auch eine Folge dieses Drucks. Die Verbände werden deshalb früh in den Gesetzgebungsprozess involviert. Entsprechende Artikel für die Parteien gab es erst mit der neuen Bundesverfassung von 1999.

[KLICK] Wir haben nun vor allem von *Wirtschaftsverbänden* gesprochen. Natürlich gibt es zahlreiche weitere Verbände, die spezifische Themen vertreten (z.B. Verkehrsverbände, Verbände, die sich für Minderheitenanliegen, die Natur, Tiere usw. einsetzen). Und als Lobbyorganisationen haben diese Verbände nach wie vor mehr oder weniger starken Einfluss auf die Politik. Lobbying muss dabei nicht unbedingt als negativ betrachtet werden. Die Verbände und Interessenorganisationen haben in ihren Bereichen ein spezialisiertes Wissen, das den Parlamentarier:innen auch helfen kann, Probleme zu verstehen und ihre Entscheidung informiert zu fällen.

Strukturen und Funktionen (5)

Wir wechseln von den intermediären Akteuren ins [KLICK] zentrale Entscheidungssystem und besprechen kurz das [KLICK] Parlament und dessen [KLICK] Funktionen; insbesondere Policymaking und Implementierung.

Strukturen und Funktionen (6)

Das Parlament, also die Legislative der Schweiz, umfasst zwei Kammern und besteht aus dem [KLICK] Nationalrat (also der so genannten Volkskammer) und dem Ständerat (der Kantonskammer). Im Nationalrat sitzen 200 Parlamentarier:innen. Je nach Grösse – gemessen an der Zahl seiner Einwohnerinnen und Einwohnern – werden in einem Kanton zwischen 1 und über 30 Abgeordnete gewählt. Das war nicht immer so. Im ersten Nationalrat von 1848 sassan lediglich 111 Abgeordnete, einer pro 20'000 Einwohner in einem Kanton; erst 1962 legte man die Zahl auf 200 fest. Seit 1931 finden alle vier Jahre Wahlen statt (vorher waren es alle 3 Jahre), die seit 1919 mittels Proporzwahlssystem durchgeführt werden. Erst seit 1971 können Frauen ins Parlament gewählt werden.

Im Ständerat sitzen seit 1979, also seit der Gründung des Kantons Jura, 46 Abgeordnete. Jeder Kanton schickt 2 Vertreterinnen und Vertreter nach Bern; die Halbkantone (BS, BL, AI, AR sowie NW und OW) je einen. Die Organisation der Wahl der Ständeratsmitglieder obliegt den Kantonen. Zu Beginn des Bundesstaats wählten die kantonalen Parlamente ihre Ständeräte; häufig lediglich für ein Jahr. Heute werden Ständerät:innen in allen Kantonen von der Bevölkerung gewählt und zwar ausser in zwei Kantonen (NE und JU) mittels Majorzwahlrecht. Die Wahlen finden heute gleichzeitig mit den Nationalratswahlen statt – ausser im Kanton AI, wo die Kantonsvertretung an der Landsgemeinde bestimmt wird.

[KLICK] Zwei Besonderheiten zeichnen das Parlament der Schweiz aus.

[KLICK] Erstens handelt es sich beim Schweizer Parlament um ein so genanntes Arbeits- und eben nicht um ein Redeparlament. Anders als etwa in Grossbritannien, das als typisches Redeparlament gilt, werden in einem Arbeitsparlament die meisten Entscheidungen schon vor der eigentlichen Parlamentsdebatte gefasst. Bei einem Besuch im Nationalrat fällt auf, dass fast niemand der Rednerin oder dem Redner zuhört. Stattdessen wird geredet, Zeitung gelesen oder am Computer gearbeitet. Das hat nichts mit Respektlosigkeit oder Arbeitsverweigerung zu tun, sondern vor allem damit, dass im Arbeitsparlament

Schweiz die wichtigsten Entscheidungen in den *Fraktionen* (also den Parteiausschüssen im Parlament) und vor allem in den *Kommissionen* vorentschieden werden. Die ständigen Kommissionen sind sozusagen verkleinerte Parlamente, die entsprechend der Sitzzahl zusammengesetzt sind und die für verschiedene Themen verantwortlich sind. Die Mitglieder dieser Kommissionen werden also mit der Zeit zu Spezialist:innen in bestimmten Themen. Sie beraten Gesetze vor und ihre Empfehlung wird dann in weit über 90 Prozent aller Fälle vom ganzen Parlament mitgetragen.

Natürlich bleibt die Letztentscheidung aber beim Parlament und die Parlamentarier:innen müssen zwar nicht zuhören, aber am Schluss einer Debatte dann abstimmen. Wer sich nun fragt, weshalb denn überhaupt noch Reden und Debatten gehalten werden, der oder dem sei gesagt, dass dies dazu dient, die eigene Position bzw. die Position der Partei kenntlich zu machen. Parlamentsdebatten sind öffentlich und die Medien und die Öffentlichkeit interessieren sich sehr wohl für diese Positionen; auch weil die Verhandlungen in den Kommissionen selber geheim sind. Dies ist vermutlich deshalb gut, weil Ideologie hinter verschlossenen Türen wahrscheinlich weniger wichtig wird und Sachpolitik bzw. die Suche nach gemeinsamen Lösungen einfacher gelingt.

[KLICK] Zweitens gilt das Schweizer Parlament als Milizparlament. Die Idee hinter diesem Prinzip ist, dass Abgeordnete neben ihrem Mandat einen Beruf ausüben. Als Vorteil dafür gilt, dass damit berufsspezifische, neue und so genannt «volksnahe» Einsichten im Parlament vertreten sind. Zudem ist eine Abwahl weniger problematisch, wenn ein ehemaliges Parlamentsmitglied auch einen Beruf ausübt. Es gibt aber mindestens zwei gewichtige Nachteile. Erstens muss man sich ein Mandat bzw. einen Teilzeitberuf überhaupt leisten können. Das hat zur Folge, dass Menschen mit Berufen, die keine Teilzeit zulassen oder mit Berufen, die so schlecht entlohnt sind, dass sie nicht Teilzeit ausgeübt werden können, im Parlament unterrepräsentiert sind. Der zweite Nachteil ist, dass je nach Beruf die Zeit für die politische Arbeit vernachlässigt werden muss. Neuere Studien zeigen, dass sich das nationale Parlament immer mehr zu einem «Halbberufsparlament» entwickelt, dass also neben dem politischen Mandat kaum mehr Zeit für andere Beschäftigungen aufgebracht wird.

[KLICK] Die wichtigste Aufgabe der Legislative ist die *Rechtssetzungsfunktion*. Den Parlamentarier:innen stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung, um einen Gesetzgebungsprozess anzustossen. Mit der [KLICK] *Interpellation* oder der Anfrage wird die Regierung aufgefordert, zu einem Thema oder einem Ereignis Stellung zu nehmen. Mit der in der Regel schriftlichen Antwort darauf, kann sich der Interpellant oder die Interpellantin dann zufrieden oder nicht zufriedengeben. Dieses Instrument ist aber unverbindlich.

Mit einem [KLICK] *Postulat* wird der Bundesrat aufgefordert, einen Bericht zu schreiben und abzuklären, ob es für ein bestimmtes Thema ein Gesetz braucht. Damit der Bundesrat dies tut, muss die Mehrheit jener Kammer dem Postulat zustimmen, in der es eingereicht wurde.

Mehrheiten *beider* Kammern müssen nacheinander einer [KLICK] *Motion* zustimmen. Mit einer Motion wird der Bundesrat nämlich aufgefordert, ein neues Gesetz auszuarbeiten oder ein bestehendes zu reformieren.

Mit einer [KLICK] *parlamentarischen Initiative* kann das Parlament schliesslich selber ein neues Gesetz ausarbeiten. Zuerst müssen aber entweder die zuständigen Kommissionen ihr Einverständnis geben oder – wenn die Kommissionen nein sagen – die Mehrheit der beiden Kammern. Erst wenn einer parlamentarischen Initiative mit diesen Zustimmungen

so genannt *Folge gegeben* wurde, macht sich eine Kommission dann an die Arbeit und entwickelt – häufig mit Hilfe der Verwaltung – einen Gesetzesentwurf.

Wenn ein solcher Gesetzesentwurf von einer parlamentarischen Initiative oder aber vom Bundesrat via Motion vorliegt, dann kommt es zum eigentlichen [KLICK] Rechtssetzungsprozess, in dem sowohl der Nationalrat wie auch der Ständerat gleichberechtigt sind und nacheinander beraten, und zwar in drei Phasen: In einer ersten Phase wird eine *Eintretensdebatte* geführt. Es geht hierbei um die Frage, ob der vorliegende Gesetzesentwurf überhaupt beraten werden soll, oder ob er zum Beispiel zu wenig ausgereift oder gar nicht nötig betrachtet wird. Entschliesst sich eine Kammer zwei Mal gegen Eintreten, so geht der Entwurf zurück an den Absender. Wird hingegen Eintreten beschlossen, so kommt es zur [KLICK] *Detailberatung*. Die einzelnen Ziffern des Entwurfes werden diskutiert und können mit einfachen Mehrheiten abgeändert werden. Die vorgenommenen Änderungen müssen dann von der zweiten Kammer jeweils gutgeheissen werden. Wenn nötig sind hierfür zwei Beratungsrunden vorgesehen. Wenn nach diesen beiden Detailrunden noch immer Uneinigkeit zwischen den beiden Räten besteht, kommt es zum so genannten [KLICK] *Differenzbereinigungsverfahren*. Hier setzen sich gleich viele Abgeordnete aus beiden Kammern zusammen und versuchen, eine einvernehmliche Lösung für die Differenzen zu finden. Dieser Lösungsvorschlag muss dann von einer Mehrheit in beiden Räten angenommen werden. Im Falle eines Neins ist der ganze Prozess gescheitert.

Neben der Rechtssetzungsfunktion hat das Parlament auch [KLICK] *Wahl- und Kontrollfunktion*. Es wählt nicht nur Bundesrätinnen und Bundesräte, Richterinnen und Richter, sondern es muss die Exekutive und die Judikative auch kontrollieren, wofür ihm verschiedene Instrumente und Gremien zur Verfügung stehen.

Strukturen und Funktionen (7)

Die Exekutive, also der Bundesrat, ist der zweite Akteur des zentralen Entscheidungssystems.

Strukturen und Funktionen (8)

[KLICK] Die sieben Bundesrätinnen und Bundesräte – die erste Frau, Elisabeth Kopp, wurde übrigens 1984 gewählt – werden von der Vereinigten Bundesversammlung, also von National- und Ständerat zusammen, für eine 4-jährige Amtszeit [KLICK] gewählt. Im internationalen Vergleich sind auch in der Regierung des politischen Systems der Schweiz einige [KLICK] Besonderheiten erwähnenswert.

[KLICK] Obwohl es sich beim Schweizer Bundesrat um eine so genannte *Kollegialregierung* handelt (ich komme gleich darauf zurück) wird jedes Mitglied der Regierung jeweils einzeln gewählt oder im Amt bestätigt. Bundesratswahlen bzw. eben Bundesratsbestätigungswahlen werden immer nach den eidgenössischen Wahlen durchgeführt. Einzelwahlen finden dann statt, wenn ein Regierungsmitglied zurückgetreten ist und ein neues bestimmt werden muss.

[KLICK] *Abgewählt* werden kann ein Regierungsmitglied nicht. Es gibt also keine Vertrauensabstimmungen oder Misstrauensvoten. Es gibt allerdings die Möglichkeit, bei den Gesamterneuerungswahlen einen Bundesrat oder eine Bundesrätin im Amt *nicht* zu bestätigen und stattdessen eine andere Person zu wählen. Dies ist in der Geschichte der Schweiz

bisher allerdings erst vier Mal vorgekommen (1854, 1872, 2003 und 2007) und ist also grosse Ausnahme.

Ein Bundesrat oder eine Bundesrätin dürfen selbst entscheiden, wann der Moment des Rücktritts gekommen ist. Dieser muss nicht am Schluss einer Amtsperiode erfolgen und kann durchaus auch parteistrategisch sein, um zum Beispiel einen eigenen Regierungssitz zu sichern.

Jedes Jahr wird zudem von der Vereinigten Bundesversammlung eine Bundespräsidentin oder ein Bundespräsident bzw. eine Vizebundespräsidentin oder ein Vizebundespräsident gewählt, die für ein Jahr dem Gremium vorstehen und vor allem Repräsentationspflichten haben.

Dies gehört eigentlich bereits zu den Besonderheiten der Regierung der Schweiz.

Das [KLICK] *Kollegial-* und das [KLICK] *Departementalprinzip* sehen nämlich vor, dass jedes Mitglied des Bundesrats gleichberechtigt ist. Auch der Präsident oder die Präsidentin sind nur «Primus inter pares», übernehmen also nur für ein Jahr die Sitzungsleitung, haben aber ansonsten keine zusätzlichen Befugnisse. Das Kollegialprinzip bedeutet zudem, dass die Mitglieder des Bundesrats alle Entscheidungen gemeinsam fällen und diese mit einer Stimme vertreten. Jedes Mitglied steht einem Departement vor und das Departementalprinzip will, dass die Chefin oder der Chef eines Departements jeweils die entsprechenden Geschäfte im Gremium vertritt. Häufig ist der Vorwurf zu hören, dass die Bundesratsmitglieder deshalb nur ihre Departemente verteidigen, aber kaum gemeinsame Strategien planen und auch nicht wirklich Führungsfunktion übernehmen würden.

[KLICK] Das politische System hat sich von einem Mehrheitssystem zu einem Konsenssystem entwickelt. Auch aufgrund des Referendums (ich gehe später näher darauf ein), wurden wichtige politische Kräfte in die Regierung eingebunden. 1848 gehörten alle sieben Bundesräte den Liberalen an, mit der Zeit erhielten die Katholisch-Konservativen (später die CVP bzw. die Mitte-Partei) sowie die Bauern- und Gewerbeartei (BGB; die heutige SVP) Bundesratssitze. Noch etwas später schliesslich auch die SP. Ab 1957 etablierte sich die sogenannte [KLICK] *Zauberformel*, mit der die SP, die FDP und die CVP jeweils 2 und die SVP einen Bundesratssitz erhielten. Diese Formel hielt bis 2003 und verschaffte der Schweiz eine im internationalen Vergleich [KLICK] ausserordentliche Regierungsstabilität. Mit der Nichtbestätigung von Ruth Metzler und der Wahl von Christoph Blocher im Jahr 2003 brach die Formel und seither wird praktisch bei jeder Ersatz- oder Bestätigungswahl über die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung gestritten. Dabei spielt der Begriff [KLICK] *Konkordanz* eine wichtige Rolle, wobei umstritten ist, ob es sozusagen eine mathematische Konkordanz geben soll – also die stärksten Parteien sollen anteilmässig an der Regierung beteiligt werden – oder eine inhaltliche Konkordanz – also jene Parteien sollen in der Regierung zusammenarbeiten, die inhaltlich ähnliche Lösungen anstreben.

Konkordanz kann aber auch bedeuten, dass das Parlament bemüht ist, die wichtigsten politischen und gesellschaftlichen Kräfte in die Regierung einzubinden. Aus diesem Grund wird auch immer wieder diskutiert, ob die Sprachregionen adäquat repräsentiert sind. Und seit einiger Zeit spielt zum Glück auch das Geschlecht eine zunehmend wichtige Rolle. Konkordanz im Sinne der Integration der wichtigsten politischen und gesellschaftlichen Kräfte ist aber gewollt und freiwillig, also nicht geregelt. Im Prinzip könnte das Parlament nach eidgenössischen Wahlen eine komplett andere Regierung einsetzen. Das würde aber vermutlich wieder eher zu einem Konkurrenzsystem führen, in dem starke Oppositionsparteien eine Blockadepolitik fahren könnten.

[KLICK] Aus wissenschaftlich vergleichender Perspektive stellt sich die Frage, ob es sich bei der Schweizer Regierung um ein *parlamentarisches System* oder ein *präsidientielles System* handelt. In einem parlamentarischen System wird die Regierung vom Parlament bestimmt (z.B. in Deutschland oder in Italien) während in einem präsidientiellem System die Regierung als Veto von der Bevölkerung gewählt wird. Grundsätzlich ist die CH also ein parlamentarisches System. Allerdings sind die Unmöglichkeit einer Abwahl der Regierung und die starke Trennung von Legislative und Exekutive, die es dem Parlament sogar erlaubt, fallweise Opposition zu betreiben, also bestimmte Geschäfte der Regierung nicht anzunehmen, Elemente eines präsidientiellem Systems. Es handelt sich hier also eher um eine Art Mischsystem.

Strukturen und Funktionen (9)

Die [KLICK] Bundesverwaltung gehört streng genommen zur Exekutive. Sie ist in den sieben Departementen organisiert, denen jeweils eine Bundesrätin oder ein Bundesrat vorsteht. Darüber hinaus unterstützt die Bundeskanzlei den Bundesrat als Stabstelle. Die Bundeskanzlei wird von der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler geleitet. Neben der Unterstützung bei der Vorbereitung der Gesetze ist die Verwaltung vor allem auch zuständig für deren [KLICK] Umsetzung, also der Anwendung und dem Vollzug.

Strukturen und Funktionen (10)

Die Verwaltung gilt in der Schweiz als relativ schwach ausgebaut. Dies zeigt sich durch eine auch im internationalen Vergleich relativ geringe so genannte «Staatsquote»: Die Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt sind auch ein Indikator für die Grösse der Verwaltung. Dieser Wert ist in der Schweiz wesentlich geringer als in anderen OECD-Staaten und macht die Schweiz zu einem so genannten [KLICK] *schlanken Staat*. Mit rund 100'000 Vollzeitstellen sind ca. 2 bis 3 Prozent der Bevölkerung in der öffentlichen Verwaltung und so genannten staatsnahen Branchen (Bildung, Gesundheit, Soziales) angestellt.

[KLICK] Die Gründe für diesen schlanken Staat sind vielfältig:

[KLICK] Erstens kann auch hier die Geschichte der Schweiz bemüht werden. 1848 konnte der ehemalige lose Staatenbund nicht auf eine bestehende Verwaltung zurückgreifen und musste diese erst aufbauen. 1849 wurden insgesamt etwa 3'000 Personen in der Verwaltung gezählt, wobei lediglich 80 in der eigentlichen Bundesverwaltung, etwa 400 in der Zollverwaltung und rund 2'600 bei den Postbetrieben angestellt waren.

[KLICK] Im Gegensatz etwa zu Frankreich oder zu Deutschland hat sich auch nie eine Tradition des Berufsbeamtentums ausgebildet.

[KLICK] Ein weiterer Grund ist auch hier das Milizsystem. Zahlreiche Verwaltungsämter auf kantonaler und kommunaler werden nach wie vor unentgeltlich erbracht oder nur sehr gering entlohnt (z.B. Schulkommissionen in Gemeinden), was natürlich auch zur Schlankheit des Staates beiträgt.

[KLICK] Zudem werden – wie wir das bereits bei den Verbänden besprochen haben – viele Verwaltungsaufgaben an Verbände also eben parastaatliche Organisationen ausgelagert. Das kostet zwar auch Geld aber eben keine eigenen Personalressourcen.

Diese Schlantheit hat durchaus auch Nachteile. Einer davon ist der so genannte [KLICK] Vollzugsföderalismus. Weil die Verwaltung wenig zentralisiert ist, keine eigenen Überwachungskompetenzen hat und der Vollzug aufgrund des Föderalismus häufig in die Autonomie der Kantone gehört, setzen die Kantone ein bisschen böse formuliert die Gesetze häufig mehr oder weniger so um, wie es ihnen in den Kram passt.

Das kann allerdings durchaus auch ein Vorteil sein, weil die Kantone so als eigentliches Labor funktionieren. Man kann also sozusagen in einem natürlichen Experiment schauen, wo welche Gesetze wie am besten umgesetzt werden.

Strukturen und Funktionen (11)

Kommen wir zur dritten Gewalt, der [KLICK] Judikative, der die Rechtsprechung obliegt. Im Schema von Almond und Powell haben wir den Begriff [KLICK] «Überprüfung» für die Funktion der Justiz verwendet. Das ist im Fall Schweiz eine nicht so glückliche Bezeichnung, weil das oberste Gericht in der Schweiz [KLICK/KLICK] eben kein Verfassungsgericht ist, also vom Parlament beschlossene Gesetze nicht kassieren darf, wenn diese der Verfassung nicht entsprechen. Etwas anders sieht es aus bei den Kantonen. Hier hat das Bundesgericht eine Überprüfungsfunktion und eben eine verfassungsrechtliche Kompetenz gegenüber Entscheiden von Kantonen.

[KLICK] Dies ist wiederum der historischen Entwicklung geschuldet. [KLICK] 1848 wurde das Bundesgericht mit der neuen Verfassung gegründet. Es hatte allerdings keinen Sitz und die elf lediglich nebenamtlichen Richter durften gleichzeitig Mitglied von National- oder Ständerat sein. Erst 1874 mit der Totalrevision der Verfassung bekam das Bundesgericht seinen Sitz in Lausanne und die Doppelung der Mandate wurde verboten. Die Vereinigte Bundesversammlung wählte erstmals neun vollamtliche Richter für jeweils sechs Jahre. Heute umfasst das Bundesgericht als oberstes Gericht 38 vollamtliche sowie 19 nebenamtliche Richter:innen.

[KLICK] Mit der Annahme der neuen Bundesverfassung 1999 wurden neue erstinstanzliche Gerichte eingerichtet. 2004 nimmt das *Bundesstrafgericht* in Bellinzona seine Tätigkeit auf. Es entscheidet über strafrechtliche Fragen. Das *Bundesverwaltungsgericht* beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen von Bundesbehörden. Es startete 2007 in St. Gallen. 2012 nahm schliesslich das *Bundespatentgericht* seine Tätigkeit ebenfalls in St. Gallen auf. Es behandelt zivilrechtliche Streitigkeiten über Patente.

[KLICK] Gewählt werden die Richter:innen von der [KLICK] Vereinigten Bundesversammlung nach wie vor für eine Amtszeit von [KLICK] 6 Jahren. Die Amtszeit kann bis zum ordentlichen Pensionsalter jeweils verlängert werden. Das Parlament hat in diesem Fall Bestätigungswahlen vorzunehmen. Es ist im internationalen Vergleich durchaus diskutabel, ob es im Sinne der Gewaltentrennung ist, wenn die Legislative die Judikative bestimmt. Es ist ja nicht nur die Wahl, sondern eben auch die Bestätigung sowie die Entlohnung, die vom Parlament beschlossen werden. Formal bestehen hier also durchaus Abhängigkeiten. Kommt hinzu, dass das Parlament wie bei der Wahl in den Bundesrat auch bei der Besetzung der Gerichte auf einen freiwilligen Parteienproporz sowie eine möglichst repräsentative Sprachenvertretung achtet. Auch hier ist die Geschlechtergerechtigkeit erst seit kurzem ein Thema. Die erste Bundesrichterin wurde übrigens 1974 gewählt. Sie blieb allerdings sehr lange Zeit die einzige Frau.

Der Parteienproporz ist auch deswegen heikel, weil eine neu zu wählende Richterin oder ein neu zu wählender Richter einer bestimmten, in der Regel eben in den Gerichten eher untervertretenden Partei angehören muss, um gewählt zu werden. Auf der einen Seite kann auch dies unter dem Aspekt von Unabhängigkeit kritisiert werden – auch deshalb, weil die gewählten Richterinnen und Richter ihren Parteien in der Regel eine Mandatssteuer bezahlen müssen. Auf der anderen Seite kann aber auch diskutiert werden, ob mit diesem Parteienproporz eben dafür gesorgt wird, dass alle politischen Kräfte auch in die Judikative eingebunden werden und so eine ideologische Einseitigkeit eher vermieden wird, als wenn die Besetzung sozusagen dem Zufall überlassen wird.

Inhalt

Die Schweiz gilt gemeinhin als direkte Demokratie. Das ist nicht richtig! Die Ausführungen zu den Strukturen und Funktionen sollte vielmehr deutlich gemacht haben, dass das politische System der Schweiz einer repräsentativen Demokratie mit den klassischen drei Gewalten entspricht. Allerdings reichern Elemente einer direkten Demokratie dieses repräsentative System an, so dass von einem ziemlich einzigartigen Zusammenspiel von direkter und repräsentativer Demokratie gesprochen werden kann.

Direkte Demokratie (1)

Diese direktdemokratischen Elemente als Eigenart und Einzigartigkeit des politischen Systems Schweiz liegen sozusagen quer in unserem an Almond und Powell angelehnten Modell politischer Systeme. Damit zeigt sich sehr schön, dass die direkte Demokratie eben eine Ergänzung oder eine Komplementierung des repräsentativen Systems ist.

[KLICK] Auf der einen Seite ist die direkte Demokratie ein Bestandteil des Entscheidungssystems, weil die Bevölkerung zu Entscheidungen des Parlamentes das letzte Wort hat (im Falle des obligatorischen Referendums) bzw. haben kann (im Falle des fakultativen Referendums).

[KLICK] Auf der anderen Seite ist die direkte Demokratie in Form der Initiative auch eine weitere, sozusagen institutionalisierte Möglichkeit, Interessen ins Entscheidungssystem zu bringen.

Direkte Demokratie (2)

Direkte Demokratie ist damit also gleichzeitig [KLICK] Nachkontrolle als auch Inputgeberin. Wobei wir bei den wichtigsten [KLICK] direktdemokratischen Instrumenten die verschiedenen [KLICK] Referenden als Nachkontrolle und die [KLICK] Volksinitiative als Inputgeberin betrachten können. Lassen Sie mich die einzelnen Instrumente kurz beschreiben:

[KLICK] Das *obligatorische Referendum* kommt dann zur Anwendung, wenn das Parlament eine Verfassungsänderung beschliesst. In diesem Fall muss die Änderung der Stimmbevölkerung obligatorisch vorgelegt werden und es braucht eine Mehrheit von Bevölkerung und Ständen. Das obligatorische Referendum wurde mit der Bundesverfassung von 1848 eingeführt.

[KLICK] Das *fakultative Referendum* kann gegen Gesetzesbeschlüsse des Parlaments ergriffen werden. Ist jemand mit einem Beschluss nicht einverstanden hat sie oder er 100 Tage Zeit, um 50'000 Unterschriften gegen den Beschluss zu sammeln. Werden diese Hürden übersprungen, so wird der Gesetzesbeschluss der Stimmbevölkerung zur Abstimmung vorgelegt. Für den Entscheid braucht es lediglich das einfache Mehr, also eine Mehrheit der Bevölkerung. Entscheidet sich diese für den Gesetzesbeschluss, dann tritt er in Kraft. Gibt es allerdings eine Mehrheit, die ein Nein einlegt, so ist der Beschluss nichtig. Das fakultative Referendum wurde mit der ersten Totalrevision der Verfassung 1874 eingeführt. Wie oben bereits erwähnt, können auch 8 Kantone zusammen das fakultative Referendum ergreifen.

[KLICK] Das *Staatsvertragsreferendum* wurde 1921 eingeführt, 1977 und 2003 erweitert. Obligatorisch muss ein Staatsvertrag der Bevölkerung vorgelegt werden, wenn die Schweiz einer supranationalen Organisation oder einer Organisation der kollektiven Sicherheit beitreten will. Gegen Staatsverträge mit wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen kann das fakultative Referendum ergriffen werden, wobei in der Regel das Parlament entscheidet, bei welchen Staatsverträgen dies der Fall ist. Beim obligatorischen Staatsvertragsreferendum braucht es die Mehrheit von Volk und Ständen und auch beim fakultativen Referendum müssen innert 100 Tage 50'000 Unterschriften gesammelt werden. Auch hier können 8 Kantone ein Referendum verlangen und es braucht lediglich das einfache Volksmehr.

[KLICK] Mit der Volksinitiative wird eine Revision der Verfassung angestrebt. Bereits 1848 wurde die Möglichkeit geschaffen, mittels Initiative eine Totalrevision der Verfassung zu verlangen. Damals hätten noch 50'000 Unterschriften genügt, damit das Parlament neu gewählt worden wäre und eine Revision der Verfassung in Angriff hätte nehmen müssen. Die Initiative auf Totalrevision wurde bisher erst einmal, nämlich 1936 – allerdings erfolglos ergriffen. Wichtiger ist deshalb die Initiative auf Teilrevision der Verfassung, die 1891 eingeführt wurde. Heute müssen während 18 Monaten 100'000 Unterschriften gesammelt werden, um einen Vorschlag zur Abstimmung zu bringen. Bis 1977 waren es übrigens 50'000 Unterschriften und bis 1978 mussten für das Sammeln dieser Unterschriften keine Fristen eingehalten werden. Weil die Initiative die Verfassung tangiert, muss sie von Volk und Ständen angenommen werden.

[KLICK] Ziel der Volksinitiative ist es auch, Minderheitenanliegen, die vom Parlament zu wenig Gehör finden, eine Chance zu geben. Regierung und Parlament haben verschiedene Einflussmöglichkeiten. Erstens müssen sie entscheiden, ob eine Initiative gültig ist, ob sie also nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstösst und die Einheit der Materie nicht verletzt. Zweitens können sie eine Initiative zur Annahme oder Ablehnung empfehlen. Die Initiative selber dürfen sie nicht verändern, aber sie können den Initianten entgegenkommen und Alternativvorschläge unterbreiten, die zwar nicht so weit gehen, wie die Initiative, aber mindestens Teilanliegen aufnehmen. Ein *direkter Gegenentwurf* ist dabei alternativer Vorschlag für eine Verfassungsänderung. Über einen direkten Gegenentwurf wird gleichzeitig mit der Initiative abgestimmt. Mit einem *indirekten Gegenvorschlag* entwerfen Bundesrat und Parlament eine Gesetzesänderung, mit der die Anliegen der Initiative zumindest teilweise aufgenommen werden. Dieses Gesetz tritt in Kraft, wenn die Initianten ihr Begehren zurückziehen oder wenn die Initiative an der Urne abgelehnt wird.

Übrigens gibt es in den Kantonen und Gemeinden noch zahlreiche weitere direktdemokratische Instrumente. Mit der so genannten Gesetzesinitiative kann zum Beispiel der Vorschlag für eine Gesetzesänderung unterbreitet werden oder mit dem Finanzreferendum kann eine Abstimmung über bestimmte Ausgaben verlangt werden.

Direkte Demokratie (3)

Wir haben bereits diskutiert, dass die Schweiz keine direkte Demokratie, sondern eine repräsentative Demokratie mit direktdemokratischer Ergänzung ist. Diese Tabelle, in der die Nutzung der direktdemokratischen Instrumente bis Oktober 2021 aufgelistet wird, macht das ebenfalls deutlich.

[KLICK] Schauen wir uns zuerst die fakultativen Referenden an. Zwischen 1848 und 2021 hat das Parlament rund [KLICK] 3'300 Gesetzesbeschlüsse gefasst, gegen die das fakultative Referendum hätte ergriffen werden können. Dies war allerdings bisher nur bei [KLICK] 199 Beschlüssen der Fall, also bei [KLICK] gut 6 Prozent. Von diesen 199 Referenden waren bisher [KLICK] 84 erfolgreich, also weniger als die Hälfte. Wenn wir diese 84 mit den 3'250 Beschlüssen in Beziehung setzten, dann können wir also sagen, dass die Repräsentativorgane für [KLICK] 97.4 Prozent aller Gesetze verantwortlich waren und nur gerade in 2.6 Prozent von der Stimmbevölkerung direktdemokratisch gestoppt wurden.

Auch bei den [KLICK] obligatorischen Referenden ist das Parlament bei [KLICK] drei Viertel aller seiner Vorschläge für eine Verfassungsänderung erfolgreich. Interessant ist hier, dass vor allem zu Beginn des Bundesstaates zahlreiche obligatorische Referenden abgelehnt wurden.

Auch bei den [KLICK] Volksinitiativen scheint das repräsentative Element stärker zu sein als das direkte Element. Von den [KLICK] 224 bisher abgestimmten Volksinitiativen wurde zwar immerhin fast [KLICK] jede zehnte angenommen, wenn wir die 23 erfolgreichen Initiativen an den bisher total [KLICK] 489 lancierten Initiativen messen, resultiert lediglich noch eine Erfolgsrate von [KLICK] 4 Prozent. Kommt dazu, dass die Zahl 489 wohl wesentlich grösser ist, weil wir erst seit 1980 systematisch wissen, ob eine lancierte Initiative nicht zustande kommt, weil es ja vor 1978 keine Fristen gab und die Lancierung auch nicht angemeldet werden musste.

Immerhin wurden auch [KLICK] etwas mehr als die Hälfte der von Regierung und Parlament ausgearbeiteten direkten Gegenentwürfe, nämlich [KLICK] 26 von [KLICK] 42 angenommen. Zwei weitere Zahlen zeigen uns, wie gut das repräsentative Element zu funktionieren scheint:

Erstens kassierte das Parlament nur gerade [KLICK] 4 Initiativen und erklärte sie für ungültig. Obwohl eine Reihe von Volksbegehren durchaus an den Grundrechten ritzten und ganz viele am Prinzip der Einheit der Materie scheitern würden, entschied sich das Parlament sozusagen «in dubio pro populo».

Zweitens wurden von den [KLICK] 347 insgesamt zustande gekommenen Initiativen [KLICK] 103 vom Initiativkomitee zurückgezogen. In fast einem Drittel der Fälle gelingt es also dem Bundesrat und dem Parlament, dem Anliegen der Initiant:innen entgegenzukommen. Weil sie einen direkten Gegenentwurf oder einen indirekten Gegenvorschlag ausarbeiten, wird das Volksbegehren zurückgezogen. Das ist ein ziemlich eindrückliches Zeichen für das Zusammenspiel zwischen direktem und repräsentativem Element des politischen Systems der Schweiz.

Direkte Demokratie (4)

Aufgrund dieser Zahlen könnte nun der Eindruck entstehen, dass die direkte Demokratie lediglich Staffage ist. Das mit Abstimmungen also sozusagen lediglich Symbolpolitik ge-

macht wird. Das wäre aber ein völlig falscher Eindruck, weil die direkte Demokratie zahlreiche, insbesondere indirekte [KLICK] Wirkungen entfaltet.

[KLICK] Das Referendum entfaltet zum Beispiel eine starke Bremswirkung, weil mit ihm Reformen verhindert und der Status Quo verteidigt werden können. Wir haben bereits vorher bei der Diskussion über den Bundesrat kurz die Funktion des Referendums als Integrationsförderin gestreift. Weil mit dem Referendum eben sehr wirksame Opposition betrieben werden kann – eine gut organisierte Partei könnte im Prinzip alle Parlamentsbeschlüsse mit einem Referendum torpedieren – macht es Sinn, eine starke Opposition in die politische Verantwortung zu ziehen. Das fakultative Referendum hat also wohl dazu geführt, dass im Bundesrat alle grössten Parteien sitzen. Schliesslich wirkt das Referendum wie ein Damoklesschwert. Das Parlament weiss, dass es beim Entwurf eines Gesetzes auf möglichst alle wichtigen Interessen Rücksicht nehmen muss, weil diese sonst den teilweise ganz langen Gesetzgebungsprozess am Schluss in einen Scherbenhaufen verwandeln können. Auch hier wird also die Inklusion vieler Interessen und ein möglichst breiter Beschluss hinter dem eine möglichst grosse Mehrheit steht, von Beginn weg gefördert.

[KLICK] Wenn das Referendum die Bremse ist, dann ist die Initiative eher das Gaspedal, weil damit viele neue Ideen ins politische System einfliessen können. In der politikwissenschaftlichen Literatur werden vier Funktionen der Initiative diskutiert. Erstens dient sie als *Ventil*. Mit einem Thema kann Dampf und Misstrauen gegen das repräsentative Element abgelassen werden. Weil dies auf eine institutionalisierte Art und Weise geschieht, könnte es gut sein, dass das mit ein Grund ist, weshalb in der Schweiz relativ selten politische Gewalt angewendet wird. Zweitens dient die Initiative als *Verhandlungspfand*. Es kann damit Druck auf Regierung und Parlament ausgeübt werden. Wie die Zahlen der zurückgezogenen Initiativen zeigen, scheint dies eine recht erfolgreiche Funktion der Initiative zu sein. Die Initiative als *Katalysator* bringt neue Themen, mitunter auch Tabu-Themen in die politische Arena. Die Idee, die Armee abzuschaffen oder die Idee ein Grundeinkommen für alle Menschen einzuführen, scheinen auf den ersten Blick utopisch. Aber solche Katalysator-Initiativen können Diskussionen anstossen und ein erster Schritt zu langfristigen Veränderungen sein. Schliesslich werden Initiativen auch von Parteien sozusagen zu *Werbezwecken* gebraucht. Man kann mit Volksbegehren auf die eigenen Themen aufmerksam machen und die eigenen Anhänger:innen mobilisieren.

[KLICK] Die direktdemokratischen Instrumente haben damit auch wichtige gesellschaftliche Wirkungen. Initiativen fördern mitunter den Dialog, weil die Akteure des Repräsentativsystems auch zu unbequemen und neuen Fragen Stellung nehmen *müssen* und die Möglichkeit haben, oft emotionale Vorlagen zu versachlichen. Aber auch die interessierten Bürger:innen kommen mit zahlreichen unterschiedlichen Themen in Kontakt und können ihre politische Kompetenz erweitern. Wir haben im Lernvideo 5.2 von der Idee der partizipatorischen Demokratietheorie gehört, die behauptet, dass mit zunehmender Beteiligung eben auch eine zunehmende Offenheit für gesellschaftliche Probleme entwickelt wird. Vielleicht hat die direkte Demokratie in der Schweiz durchaus auch eine solche Wirkung. Immerhin gibt es Befunde, die zeigen, dass mehr direkte Demokratie auch zu mehr zivilgesellschaftlichem Engagement führt. Das auch im internationalen Vergleich hohe Vertrauen in die politischen Institutionen und auch in die politischen Akteure – wir werden im Politikfeld der «politischen Soziologie» noch darüber reden – wird auch mit der direkten Demokratie erklärt. Wer die Möglichkeit hat, Entscheide von oben zu kontrollieren und Einfluss zu nehmen, entwickelt wahrscheinlich auch mehr Vertrauen.

[KLICK] Der direkten Demokratie werden auch wirtschaftliche Vorteile zugesprochen. So zeigen etwa Kantonsvergleiche, dass in Kantonen mit einem ausgebauten Finanzreferendum geringere Staatsausgaben, niedrigere Steuern, eine geringere Verschuldung und eine geringere Zentralisierung festzustellen sind. Zudem ist die Wirtschaftskraft dieser Kantone höher und die Arbeitslosigkeit tendenziell geringer.

[KLICK] Natürlich hat die direkte Demokratie auch negative Auswirkungen. Volksentscheide sind tendenziell minderheitenfeindlich. Insbesondere, wenn es sich um Minderheiten handelt, die sich institutionell nicht wehren können. Die direkte Demokratie dürfte etwa ein hauptsächlicher Grund sein, weshalb das Frauenstimmrecht erst 1971 eingeführt wurde und zuerst einmal an der Urne abgelehnt worden war. Aber auch angenommene Initiativen, die gegen Migrant:innen gerichtet sind, zeugen von dieser Minderheitenfeindlichkeit direktdemokratischer Entscheide.

[KLICK] Im Vergleich mit anderen Ländern zeigt sich, dass es nur in der Schweiz derart ausgebaute Möglichkeiten direktdemokratischer Beteiligung auf nationaler Ebene gibt. In vielen Ländern werden Volksbefragungen entweder von oben verlangt (Plebiszit), haben keinen bindenden Charakter oder müssen absurd hohe Quoren erreichen; beispielsweise in Form von Unterschriftenzahl oder qualifizierten Mehrheiten.

Zwischen 1900 und 2020 wurden in 26 verschiedenen Ländern total 621 Volksabstimmungen abgehalten, die von Bürger:innen initiiert wurden. Die Schweiz ist verantwortlich für 356 davon, also fast 60 Prozent. An zweiter und dritter Stelle folgen Italien mit 66, und das Fürstentum Liechtenstein mit 63 Abstimmungen in diesen 120 Jahren.

Zum Schluss noch etwas Werbung in eigener Sache. Wenn Sie mehr wissen wollen über die bald 700 Volksabstimmungen in der Schweiz zwischen 1848 und heute, finden Sie zahlreiche Informationen unter [KLICK] [Swissvotes](http://swissvotes.ch), der umfassendsten Datenbank von Année Politique Suisse, unter www.swissvotes.ch.

Denk Mal!

Wenn Sie die verschiedenen Funktionen und Strukturen noch einmal Revue passieren lassen, wie würden sie das politische System der Schweiz schematisch darstellen?

Denk Mal (2)

Diese verfassungssystematische Darstellung des schweizerischen Regierungssystems stammt von Adrian Vatters Einführungsbuch in das politische System der Schweiz. Sie können Ihren Entwurf mit diesem Schema vergleichen, um zu testen, ob Sie nichts vergessen haben.

Outro

Ob Sie den Inhalt des Lernvideos verstanden haben, testen Sie am besten mit den Fragen und Antworten, die Sie unter Ilias finden. Dort finden sie zudem auch die hier verwendete Vertiefungslektüre.

Mit dem Besuch der Vertiefungsvorlesung können sie ihr Wissen anwenden und so ihr Verständnis vertiefen.

einführung in die politikwissenschaft
marc bühlmann



Haben Sie Verständnisfragen? Diese können gerne ins Ilias-Forum gestellt werden.

Für Kritik und Anregungen erreichen Sie mich zudem immer auch per E-Mail.