

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Adrian Vatter

# Das politische System der Schweiz

3. Auflage



**Nomos**

## **STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT**

Lehrbuchreihe für Studierende der Politikwissenschaft an  
Universitäten und Hochschulen

Adrian Vatter

# Das politische System der Schweiz

3., durchgesehene Auflage



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4806-8 (Print)

ISBN 978-3-8452-8954-0 (ePDF)

3. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Das vorliegende Buch bietet sowohl eine allgemeine Einführung in das politische System der Schweiz als auch einen vertieften Überblick über den aktuellen Stand der politikwissenschaftlichen Forschung zur Schweiz. Es wendet sich an ein breites Publikum von Studierenden, Lehrenden und Forschenden der Politikwissenschaft und angrenzender Disziplinen sowie an politische Entscheidungsträger, Medienschaffende und an alle an Fragen der Schweizer Politik Interessierte. All denen, die mir beim Zustandekommen des Buchs während meines Freisemesters an der Universität Bern im Herbst 2012 und den folgenden Monaten geholfen haben, möchte ich an dieser Stelle herzlich danken. Ein ganz besonderer Dank geht zunächst an die (teilweise ehemaligen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, die mich in vielerlei Hinsicht tatkräftig unterstützt haben. Namentlich erwähnen möchte ich Alex Arens, Julian Bernauer, Pirmin Bundi, Sereina Dick, Martina Flick, Anja Heidelberger, Silja Kohler, Samuel Kuhlmann, Ursula Walther und Rolf Wirz. In der Vorbereitung und während des Verfassens des Buches habe ich zudem von den wertvollen Anregungen zahlreicher Kolleginnen und Kollegen profitiert, allen voran von Regina Kiener und Claude Longchamp, im Weiteren aber auch von den hilfreichen Kommentaren und Hinweisen von Klaus Armingeon, Daniel Bochsler, Sarah Bütikofer, Marc Bühlmann, Christian Bolliger, Katharina Fontana, Markus Freitag, Andreas Lienhard, Sean Mueller, Thomas Milic, Daniel Oesch, Christian Rüefli, Fritz Sager, Pascal Sciarini, Daniel Schwarz und Jürg Steiner. Michael Hermann und Andreas Ladner danke ich für die Bereitstellung von Daten. Ein grosses „thank you“ gebührt ausserdem Clive Church, der mir im Herbst 2012 einen interessanten Aufenthalt am *Centre for Swiss Politics* an der *University of Kent* in Canterbury (UK) ermöglicht hat. Er hat mich nicht nur in die neuesten Entwicklungen und Geheimnisse der britischen Politik und Gastronomie eingeführt, sondern mich auch mit seiner grosszügigen Gastfreundschaft und seinem feinen englischen Humor bestens bewirtet und unterhalten. Meiner Mitarbeiterin Kerstin Nebel gebührt in besonderer Weise Dank und Anerkennung, in weiten Phasen der Manuskripterstellung die Federführung bei den anfallenden Korrekturarbeiten und bei der Schlussredaktion des Textes übernommen zu haben. Für das sorgfältige Lektorat und die konstruktive Zusammenarbeit danke ich zudem Beate Bernstein und Jasmin Burkart vom Nomos Verlag sowie meiner langjährigen Sekretärin Monika Spinatsch. Meiner Frau, meinen Kindern und meinen Eltern danke ich für ihre grosse Unterstützung, ihr Verständnis und die nur langsam endende Geduld. Widmen möchte ich das Buch meinem Mentor und Vorgänger Wolf Linder, dessen Arbeiten zur Schweizer Politik noch heute prägend sind und massgeblich zur erfolgreichen Entwicklung der Schweizer Politikwissenschaft beigetragen haben.

## **Vorwort zur zweiten Auflage**

Erfreulicherweise hat die erste Auflage des Buchs „Das politische System der Schweiz“ schon innert kurzer Zeit eine breite Leserschaft gefunden. Sowohl Studierende, Lehrende, Forschende und Medienschaffende als auch generell politisch Interessierte haben das Werk rege nachgefragt. Nach mehrmaligem Nachdruck der ersten Auflage hat mich deshalb der Nomos Verlag gebeten, eine überarbeitete und aktualisierte Fassung vorzulegen. Diesem Wunsch bin ich gerne nachgekommen, da seit der ersten Auflage des Buches (Ende 2013) einige wichtige politische Ereignisse und Entwicklungen in der Schweiz zu verzeichnen sind. Dazu zählt einerseits eine Reihe von Volksabstimmungen, darunter die angenommene Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“, die europaweit für Aufsehen gesorgt hat. Andererseits gehören dazu vor allem die schweizerischen Parlaments- und Regierungswahlen von 2015, die mit einem Wähleranteil von 29.4 Prozent zu einem weiteren Rekordergebnis für die rechtspopulistische SVP und in der Folge zur Wahl eines zweiten SVP-Mitglieds in den Bundesrat geführt hat. Diese und zahlreiche weitere Veränderungen liessen es als notwendig und sinnvoll erscheinen, die einzelnen Kapitel vollständig aufzudatieren und zu überarbeiten. Entsprechend wurden nahezu alle Abbildungen, Grafiken und Tabellen – soweit dies aufgrund der neuen Datenlage möglich war – aktualisiert und die Texte entsprechend angepasst und erweitert. Zusätzlich wurden die Erkenntnisse und Befunde der seit Ende 2013 erschienenen politikwissenschaftlichen Forschungsliteratur zur Schweizer Politik eingearbeitet. Schliesslich standen auch einzelne Neuerungen und Erweiterungen an. Dazu zählen etwa eine neue Darstellung der Schweizer Parteien im politischen Raum, die auf einen Blick die heutigen Positionen der Parteien zu drei zentralen Konfliktdimensionen liefert, die systematische Erweiterung des in jedem Kapitel vorgenommenen internationalen Vergleichs auf 24 Länder sowie die erstmalige Längsschnittanalyse zum Wandel der schweizerischen Demokratie vom föderalen Mehrheits- zum Konsenssystem für fünf verschiedene Perioden zwischen 1848 und 2015. Schliesslich wurden die Übungsfragen am Ende jedes Kapitels überarbeitet, alle Tabellen und Verzeichnisse im Anhang aktualisiert sowie eine Umgestaltung des Stichwortverzeichnisses durchgeführt.

Die gründliche Überarbeitung aller zwölf Kapitel wäre nicht ohne die vielfältige und umfangreiche Mitarbeit meines Teams möglich gewesen. Ein grosser Dank geht deshalb an die (teilweise ehemaligen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Lehrstuhl für Schweizer Politik an der Universität Bern. Besonders erwähnen möchte ich Alex Arens, Julian Bernauer, Martina Flick Witzig, Rahel Freiburghaus, Anja Heidelberger, Sean Mueller, Kerstin Nebel, Anna Storz, Rolf Wirz und Alexandra Zürcher. Ohne ihre tatkräftige Unterstützung und ihr grosses Engagement wäre es nicht möglich gewesen, das Buch innert so kurzer Zeit vollständig zu aktualisieren.

## **Vorwort zur dritten Auflage**

Nachdem die zweite Auflage des Buchs ebenfalls auf ein breites Interesse gestossen ist, wurde der gesamte Text für die dritte Auflage noch einmal sorgfältig durchgesehen. Mit ganz wenigen Ausnahmen wurde dabei auf eine Aktualisierung der Texte und Abbildungen verzichtet, nachdem dies im Mittelpunkt der zweiten Auflage gestanden ist. Ein ganz besonderer Dank gebührt Martina Flick Witzig. Sie hat mit grossem Aufwand jedes einzelne Kapitel kritisch gelesen, dort wo nötig Korrekturen gemacht sowie das Schlusslektorat für die dritte Auflage übernommen. Ein weiterer Dank geht an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Lehrstuhl für Schweizer Politik an der Universität Bern, die bei der Durchsicht der einzelnen Kapitel mitgewirkt haben.

Bern, im März 2018

*Adrian Vatter*

---

## Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis .....	19
Abbildungsverzeichnis .....	23
Abkürzungsverzeichnis .....	27
Abkürzungsverzeichnis der Schweizer Kantone .....	31
Abkürzungsverzeichnis der Schweizer Parteien .....	33
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>35</b>
1.1 Die Relevanz des politischen Systems der Schweiz .....	35
1.2 Forschungsstand, Ziele und Fragestellungen .....	39
1.2.1 Forschungsstand .....	39
1.2.2 Ziele und Fragestellungen .....	40
1.3 Das politische System der Schweiz aus politikwissenschaftlicher Perspektive .....	43
1.3.1 Die Schweiz in der klassischen Typologie von parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen .....	43
1.3.2 Das schweizerische Regierungssystem im Überblick .....	50
1.3.3 Der machteilende Entscheidungsprozess in der Schweiz .....	53
1.4 Die konzeptionelle Grundlage für den Aufbau des Buches .....	56
1.5 Die theoretische Grundlage: Das Modell der Konsensdemokratie .....	59
1.6 Literaturverzeichnis .....	65
1.7 Fragen .....	70
<b>2 Das Wahlsystem .....</b>	<b>71</b>
2.1 Einleitung .....	71
2.2 Historische Grundlagen .....	72
2.3 Institutionelle Grundlagen .....	75
2.3.1 Die Wahlen in den Nationalrat .....	75
2.3.2 Die Wahlen in den Ständerat .....	77
2.3.3 Die Parlamentswahlen in den Kantonen .....	78
2.4 Die Funktionen und Wirkungen des schweizerischen Wahlsystems .....	82
2.4.1 Die Wirkungen des Wechsels von der Majorz- zur Proporzwahl auf die Parteien .....	83



## Inhaltsverzeichnis

---

2.4.2	Die Wirkungen der kantonalen Wahlkreise auf das Parteiensystem .....	85
2.4.3	Die Wirkungen der Listenverbindungen auf den Wahlerfolg der Parteien .....	90
2.5	Das schweizerische Wahlsystem im internationalen Vergleich .....	92
2.5.1	Die Schweiz in der Typologie von Wahlsystemen .....	92
2.5.2	Die Wirkungen des föderalen Proporzwahlsystems der Schweiz auf die Disproportionalität von Stimmen und Sitzen im internationalen Vergleich .....	93
2.6	Zusammenfassung und Diskussion .....	95
2.7	Literaturverzeichnis .....	97
2.8	Fragen .....	100
<b>3</b>	<b>Die Parteien und das Parteiensystem .....</b>	<b>101</b>
3.1	Einleitung .....	101
3.2	Die historische Entwicklung der Schweizer Parteien .....	102
3.2.1	Die einzelnen Etappen der schweizerischen Parteienentwicklung .....	102
3.2.2	Phasen und Konfliktlinien des Schweizer Parteiensystems im Überblick .....	114
3.2.3	Der Stammbaum der Schweizer Parteien nach Ideologien .....	119
3.3	Die Rahmenbedingungen für das schweizerische Parteiensystem ..	119
3.3.1	Die allgemeinen Rahmenbedingungen .....	119
3.3.2	Die spezifischen Rahmenbedingungen .....	120
3.4	Ausgewählte Merkmale des schweizerischen Parteiensystems .....	122
3.4.1	Die Fragmentierung des schweizerischen Parteiensystems .....	122
3.4.2	Die Volatilität des schweizerischen Parteiensystems .....	123
3.4.3	Die Polarisierung des schweizerischen Parteiensystems ....	126
3.5	Die kantonalen Parteiensysteme .....	126
3.6	Die Aufgaben und Funktionen der Schweizer Parteien .....	130
3.6.1	Die Zielfindungsfunktion: Ideologie und Programmatik der Schweizer Parteien .....	130
3.6.2	Die Artikulationsfunktion: Die Organisationsstrukturen der Schweizer Parteien .....	134
3.6.3	Die Mobilisierungsfunktion: Die Zusammensetzung der Parteiwählerschaften .....	143
3.6.4	Die Rekrutierungsfunktion: Die Besetzung politischer Ämter durch die Parteien .....	153
3.7	Das schweizerische Parteiensystem im internationalen Vergleich ..	155

---

3.8	Zusammenfassung und Diskussion .....	161
3.9	Literaturverzeichnis .....	164
3.10	Fragen .....	170
<b>4</b>	<b>Die Verbände und das Verbandssystem .....</b>	<b>171</b>
4.1	Einleitung .....	171
4.2	Die historische Entwicklung der Wirtschaftsverbände .....	172
4.3	Die kollektiven Arbeitsbeziehungen der Sozialpartner .....	185
4.4	Die weiteren Interessenverbände in der Schweiz .....	189
4.5	Die Aufgaben und Funktionen der Verbände in der Politik .....	190
4.5.1	Die Mitwirkungsfunktion (Inputfunktion) .....	191
4.5.2	Die Implementationsfunktion (Outputfunktion) .....	197
4.6	Die kantonalen Verbandssysteme im Vergleich .....	199
4.7	Das schweizerische Verbandssystem im internationalen Vergleich .....	203
4.8	Zusammenfassung und Diskussion .....	207
4.9	Literaturverzeichnis .....	210
4.10	Fragen .....	215
<b>5</b>	<b>Die Regierung .....</b>	<b>217</b>
5.1	Einleitung .....	217
5.2	Die historische Entwicklung der Regierungszusammensetzung .....	218
5.3	Die Regierungswahlen und -koalitionen in den Kantonen .....	225
5.3.1	Die institutionellen Grundlagen .....	225
5.3.2	Die Koalitionstypen kantonaler Regierungen .....	228
5.3.3	Die Regierungskonkordanz in den Kantonen .....	233
5.4	Die Wahl und Organisation des Bundesrates .....	234
5.4.1	Die Wahl in den Bundesrat .....	235
5.4.2	Die Erfolgsfaktoren bei der Wahl in den Bundesrat .....	236
5.4.3	Die Gleichstellung der Regierungsmitglieder .....	237
5.4.4	Die politische Nichtverantwortlichkeit der Regierung .....	238
5.4.5	Das Kollegialsystem .....	238
5.4.6	Das Departementalprinzip .....	240
5.4.7	Die festgelegte Mitgliederzahl der Regierung .....	241
5.5	Die Aufgaben und Funktionen des Bundesrates .....	244
5.5.1	Die Planungs- und Steuerungsfunktion des Bundesrates .....	244
5.5.2	Die Initiativ- und Koordinationsfunktion des Bundesrates .....	247
5.5.3	Die Informations- und Kommunikationsfunktion des Bundesrates .....	254
5.5.4	Die Repräsentationsfunktion des Bundesrates .....	259

## Inhaltsverzeichnis

---

5.6	Die Regierungsstrukturen unter Reformdruck .....	260
5.7	Die Schweizer Regierungskoalition im internationalen Vergleich .....	263
5.8	Zusammenfassung und Diskussion .....	265
5.9	Literaturverzeichnis .....	268
5.10	Fragen .....	272
<b>6</b>	<b>Das Parlament</b> .....	<b>273</b>
6.1	Einleitung .....	273
6.2	Die historische Entwicklung des Parlaments .....	274
6.3	Die Stellung des Parlaments und sein Verhältnis zur Exekutive ....	278
6.4	Die Organe des Parlaments .....	280
6.5	Die Arbeitsweise des Parlaments .....	281
6.5.1	Vom Rede- zum Arbeitsparlament .....	281
6.5.2	Vom Miliz- zum Halbberufsparlament .....	282
6.6	Die parteipolitische Zusammensetzung des Nationalrats .....	284
6.7	Die Koalitionen, Erfolge und Geschlossenheit der Parteien im Nationalrat .....	286
6.8	Die kantonalen Parlamente .....	291
6.9	Die Aufgaben und Funktionen des Parlaments .....	298
6.9.1	Die Rechtssetzungsfunktion .....	299
6.9.2	Die Wahlfunktion .....	303
6.9.3	Die Kontrollfunktion .....	305
6.9.4	Die Repräsentationsfunktion .....	307
6.9.5	Weitere Aufgaben des Parlaments .....	310
6.10	Die Stellung des Parlaments im internationalen Vergleich .....	312
6.11	Zusammenfassung und Diskussion .....	316
6.12	Literaturverzeichnis .....	319
6.13	Fragen .....	325
<b>7</b>	<b>Das Zweikammersystem</b> .....	<b>327</b>
7.1	Einleitung .....	327
7.2	Historische und institutionelle Grundlagen .....	328
7.3	Die Arbeitsweise des Zweikammersystems .....	331
7.4	Die parteipolitische Zusammensetzung des Ständerats .....	333
7.5	Die Koalitionen im Ständerat .....	335
7.6	Die Aufgaben und Funktionen des Ständerats .....	338
7.6.1	Die Repräsentationsfunktion .....	338
7.6.2	Die Gestaltungsfunktionen .....	343
7.7	Das schweizerische Zweikammersystem im internationalen Vergleich .....	350

---

7.8	Zusammenfassung und Diskussion .....	352
7.9	Literaturverzeichnis .....	355
7.10	Fragen .....	359
<b>8</b>	<b>Die direkte Demokratie .....</b>	<b>361</b>
8.1	Einleitung .....	361
8.2	Historische Grundlagen .....	362
8.3	Die Institutionen und Praxis der direkten Demokratie beim Bund .....	365
8.4	Die direkte Demokratie in den Kantonen .....	370
8.5	Die Funktionen und Wirkungen der direkten Demokratie .....	375
8.5.1	Die Funktionen und Wirkungen der direkten Demokratie auf das politische System und seine Akteure .....	375
8.5.2	Die Wirkungen der direkten Demokratie auf die Staatstätigkeit .....	381
8.5.3	Die ökonomischen Wirkungen der direkten Demokratie .....	385
8.5.4	Die gesellschaftlichen Wirkungen der direkten Demokratie .....	388
8.6	Die Gesamtwirkungen der direkten Demokratie auf das politische System der Schweiz .....	391
8.7	Die direkte Demokratie im internationalen Vergleich .....	394
8.8	Zusammenfassung und Diskussion .....	401
8.9	Literaturverzeichnis .....	405
8.10	Fragen .....	413
<b>9</b>	<b>Die Verfassung .....</b>	<b>415</b>
9.1	Einleitung .....	415
9.2	Historische und institutionelle Grundlagen .....	416
9.2.1	Die historische Entwicklung der Bundesverfassung .....	416
9.2.2	Die formalen Machtbeziehungen in der Bundesverfassung .....	419
9.2.3	Die institutionellen Grundlagen für Verfassungsänderungen .....	420
9.3	Die Funktionen und Wirkungen des doppelten Mehrheitserfordernisses bei Verfassungsänderungen .....	424
9.4	Die kantonalen Verfassungen und ihre Veränderbarkeit .....	428
9.5	Die Verfassungsrigidität der Schweiz im internationalen Vergleich .....	434
9.6	Zusammenfassung und Diskussion .....	437
9.7	Literaturverzeichnis .....	440

**Inhaltsverzeichnis**

---

9.8	Fragen .....	442
<b>10</b>	<b>Der Föderalismus</b> .....	<b>443</b>
10.1	Einleitung .....	443
10.2	Historische und institutionelle Grundlagen .....	444
10.2.1	Die historischen Grundlagen des Bundesstaates .....	444
10.2.2	Die Grundprinzipien des schweizerischen Föderalismus ...	445
10.2.3	Die Entwicklung der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden .....	447
10.2.4	Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ....	449
10.3	Die Gemeinden im schweizerischen Föderalismus .....	452
10.3.1	Die Stellung der Gemeinden im politischen System der Schweiz .....	452
10.3.2	Die charakteristischen Merkmale der Gemeinden .....	453
10.3.3	Das politische System der Gemeinden .....	455
10.3.4	Die Dezentalisierungsstrukturen der Kantone .....	458
10.4	Die Funktionen der vertikalen Institutionen des Föderalismus .....	461
10.4.1	Die Zweite Parlamentskammer: Der Ständerat .....	462
10.4.2	Die Ständesstimme für Verfassungsrevisionen: Das Ständemehr .....	462
10.4.3	Die Ständesinitiative .....	462
10.4.4	Das Kantonsreferendum .....	465
10.4.5	Die ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung .....	465
10.4.6	Die Kantone im vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren .....	466
10.4.7	Der Vollzugsföderalismus: Die Umsetzung von Bundespolitik durch die Kantone .....	467
10.5	Die Funktionen der horizontalen Institutionen des Föderalismus .....	469
10.5.1	Interkantonale Konferenzen .....	470
10.5.2	Interkantonale Vereinbarungen .....	472
10.6	Der Wandel der föderativen Institutionen und ihre Wirkungen ....	474
10.7	Der schweizerische Föderalismus im internationalen Vergleich ....	481
10.8	Zusammenfassung und Diskussion .....	484
10.9	Literaturverzeichnis .....	487
10.10	Fragen .....	493
<b>11</b>	<b>Die Justiz</b> .....	<b>495</b>
11.1	Einleitung .....	495

---

11.2	Die historische Entwicklung des Bundesgerichts .....	496
11.3	Die Stellung und Organisation des Bundesgerichts .....	503
11.3.1	Die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesgerichts .....	503
11.3.2	Die Organisation des Bundesgerichts .....	504
11.3.3	Die Verhandlungen des Bundesgerichts .....	505
11.4	Die Wahl der Bundesrichter und ihre parteipolitische Zusammensetzung .....	506
11.5	Die Aufgaben und Funktionen des Bundesgerichts .....	514
11.6	Die beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit beim Bund .....	516
11.7	Der Einfluss des Bundesgerichts auf die Politikgestaltung .....	520
11.8	Die Gerichte und die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Kantonen .....	523
11.9	Die Verfassungsgerichtsbarkeit im internationalen Vergleich .....	527
11.10	Zusammenfassung und Diskussion .....	530
11.11	Literaturverzeichnis .....	534
11.12	Fragen .....	538
<b>12</b>	<b>Das politische System der Schweiz im Vergleich .....</b>	<b>539</b>
12.1	Einleitung .....	539
12.2	Das politische System der Schweiz im Wandel .....	539
12.2.1	Vom freisinnigen Mehrheitssystem zur durchschnittlichen Konsensdemokratie .....	539
12.2.2	Die geschwächte Konkordanzdemokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts .....	549
12.2.3	Der Wandel der politischen Entscheidungsstrukturen in der Schweiz .....	558
12.3	Das politische System der Schweiz im internationalen Vergleich ...	563
12.3.1	Die Demokratiestrukturen der Schweiz im internationalen Vergleich .....	563
12.3.2	Die Demokratiequalität der Schweiz im internationalen Vergleich .....	568
12.4	Das politische System der Schweiz im subnationalen Vergleich ...	575
12.4.1	Die Demokratiestrukturen der Kantone im Vergleich .....	575
12.4.2	Die Demokratiequalität der Kantone im Vergleich .....	578
12.5	Schlussbetrachtung .....	581
12.6	Literaturverzeichnis .....	587
12.7	Fragen .....	592
	Anhang .....	593
	Stichwortverzeichnis .....	603