

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Adrian Vatter

Das politische System der Schweiz

4. Auflage



Nomos

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Lehrbuchreihe für Studierende der Politikwissenschaft an Universitäten und Hochschulen

Wissenschaftlich fundiert und in verständlicher Sprache führen die Bände der Reihe in die zentralen Forschungsgebiete, Theorien und Methoden der Politikwissenschaft ein und vermitteln die für angehende WissenschaftlerInnen grundlegenden Studieninhalte. Die konsequente Problemorientierung und die didaktische Aufbereitung der einzelnen Kapitel erleichtern den Zugriff auf die fachlichen Inhalte. Bestens geeignet zur Prüfungsvorbereitung u.a. durch Zusammenfassungen, Wissens- und Verständnisfragen sowie Schaubilder und thematische Querweise.

Adrian Vatter

Das politische System der Schweiz

4., vollständig aktualisierte Auflage



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-6564-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-0681-0 (ePDF)

4. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. 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 Bochler, 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.

Bern, im September 2013

Adrian Vatter

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 Freiburgerhaus, 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.

Bern, im Mai 2016

Adrian Vatter

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

Vorwort zur vierten Auflage

Die vierte Auflage des Buchs „Das politische System der Schweiz“ innerhalb von sechs Jahren ist Ausdruck davon, dass das Werk auf ein unvermindert grosses Interesse stösst und in den verschiedenen Leserkreisen stark nachgefragt wird. Bei der vorliegenden Auflage handelt es sich um eine vollständig überarbeitete und aktualisierte Fassung, wobei die Konzeption und die Gliederung des Buches beibehalten wurde. Die wichtigsten Aktualisierungen seit der zweiten und dritten Auflage gehen auf die schweizerischen Parlaments- und Regierungswahlen von 2019 zurück, die unter dem Stichwort der «Frauen- und Klimawahl» nicht nur zu einem historisch einmaligen Wahlsieg der Grünen geführt haben, sondern ebenso zu einer deutlich stärkeren Vertretung der Frauen im Parlament. Wie bei der zweiten Auflage wurden nicht nur die einzelnen Kapitel vollständig überarbeitet und auf den neuesten Forschungsstand gebracht, sondern auch der grösste Teil der Abbildungen, Grafiken und Tabellen aktualisiert und der Text entsprechend angepasst. Besonders viel Arbeit wurde in die Aufdatierung der kantonalen Daten investiert, die nun auch auf einer Website des Berner Instituts für Politikwissenschaft abrufbar sind. Weniger Gewicht liegt hingegen auf der Aktualisierung des internationalen Vergleichs mit 24 OECD-Ländern (jeweils am Schluss jedes Kapitels). Ebenso konnten die Auswirkungen der Corona-Krise auf das politische System der Schweiz aus Zeitgründen nur noch am Rande berücksichtigt werden. Wie bei den früheren Auflagen stützte sich die vollständige Überarbeitung und Aktualisierung des Buches auf die tatkräftige und umfangreiche Unterstützung durch mein Team am Lehrstuhl für Schweizer Politik. Ein ausserordentlicher Dank gebührt dabei Martina Flick Witzig. Sie hat die vorliegende Überarbeitung des Buchs koordiniert, zahlreiche Anregungen zur Aktualisierung und Verbesserung unterbreitet, immer wieder kritische Einwände und konstruktive Lösungen eingebracht, unendlich viele Details systematisch aufgearbeitet und vor allem nie die Übersicht verloren. Besonders bedanken möchte ich mich auch bei Rahel Freiburghaus, die bis zum Redaktionsschluss unermüdlich letzte Inkohärenzen aufgespürt und vor allem darauf geachtet hat, dass die neuesten Forschungsergebnisse zur Schweizer Politik möglichst vollständig berücksichtigt wurden. Ein weiterer grosser Dank geht schliesslich an die (teilweise ehemaligen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Lehrstuhl für Schweizer Politik an der Universität Bern, die bei der Aktualisierung der einzelnen Kapitel mitgearbeitet haben. Besonders erwähnen möchte ich Alex Arens, Davide Della Porta, Madleina Ganzeboom, Sean Mueller, Jonas Schmid, Sarah Steinmann und Laura Vogel.

Bern, im Juni 2020

Adrian Vatter

Inhalt

Vorwort	5
Vorwort zur zweiten Auflage	6
Vorwort zur dritten Auflage	7
Vorwort zur vierten Auflage	8
Abbildungsverzeichnis	13
Tabellenverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	21
Abkürzungsverzeichnis der Schweizer Kantone	24
Abkürzungsverzeichnis der Schweizer Parteien	25
1 Einleitung	27
1.1 Die Relevanz des politischen Systems der Schweiz	27
1.2 Forschungsstand, Ziele und Fragestellungen	30
1.3 Das politische System der Schweiz aus politikwissenschaftlicher Perspektive	34
1.4 Die konzeptionelle Grundlage für den Aufbau des Buches	46
1.5 Die theoretische Grundlage: Das Modell der Konsensdemokratie	49
1.6 Literaturverzeichnis	55
1.7 Fragen	60
2 Das Wahlsystem	61
2.1 Einleitung	61
2.2 Historische Grundlagen	62
2.3 Institutionelle Grundlagen	65
2.4 Die Funktionen und Wirkungen des schweizerischen Wahlsystems	72
2.5 Das schweizerische Wahlsystem im internationalen Vergleich	80
2.6 Zusammenfassung und Diskussion	84
2.7 Literaturverzeichnis	85
2.8 Fragen	89
3 Die Parteien und das Parteiensystem	91
3.1 Einleitung	91
3.2 Die historische Entwicklung der Schweizer Parteien	92
3.3 Die Rahmenbedingungen für das schweizerische Parteiensystem	108
3.4 Ausgewählte Merkmale des schweizerischen Parteiensystems	110
3.5 Die kantonalen Parteiensysteme	115
3.6 Die Aufgaben und Funktionen der Schweizer Parteien	118
3.7 Das schweizerische Parteiensystem im internationalen Vergleich	142
3.8 Zusammenfassung und Diskussion	148
3.9 Literaturverzeichnis	151
3.10 Fragen	158

Inhalt

4 Die Verbände und das Verbandssystem	159
4.1 Einleitung	159
4.2 Die historische Entwicklung der Wirtschaftsverbände	160
4.3 Die kollektiven Arbeitsbeziehungen der Sozialpartner	173
4.4 Die weiteren Interessenverbände in der Schweiz	176
4.5 Die Aufgaben und Funktionen der Verbände in der Politik	177
4.6 Die kantonalen Verbandssysteme im Vergleich	185
4.7 Das schweizerische Verbandssystem im internationalen Vergleich	189
4.8 Zusammenfassung und Diskussion	193
4.9 Literaturverzeichnis	195
4.10 Fragen	200
5 Die Regierung	201
5.1 Einleitung	201
5.2 Die historische Entwicklung der Regierungszusammensetzung	201
5.3 Die Regierungswahlen und -koalitionen in den Kantonen	208
5.4 Die Wahl und Organisation des Bundesrates	218
5.5 Die Aufgaben und Funktionen des Bundesrates	227
5.6 Die Regierungsstrukturen unter Reformdruck	248
5.7 Die Schweizer Regierungskoalition im internationalen Vergleich	250
5.8 Zusammenfassung und Diskussion	252
5.9 Literaturverzeichnis	254
5.10 Fragen	260
6 Das Parlament	261
6.1 Einleitung	261
6.2 Die historische Entwicklung des Parlaments	262
6.3 Die Stellung des Parlaments und sein Verhältnis zur Exekutive	266
6.4 Die Organe des Parlaments	267
6.5 Die Arbeitsweise des Parlaments	269
6.6 Die parteipolitische Zusammensetzung des Nationalrats	272
6.7 Die Koalitionen, Erfolge und Geschlossenheit der Parteien im Nationalrat	274
6.8 Die kantonalen Parlamente	279
6.9 Die Aufgaben und Funktionen des Parlaments	287
6.10 Die Stellung des Parlaments im internationalen Vergleich	301
6.11 Zusammenfassung und Diskussion	305
6.12 Literaturverzeichnis	308
6.13 Fragen	316
7 Das Zweikammersystem	317
7.1 Einleitung	317
7.2 Historische und institutionelle Grundlagen	318
7.3 Die Arbeitsweise des Zweikammersystems	321
7.4 Die parteipolitische Zusammensetzung des Ständerats	323
7.5 Die Koalitionen im Ständerat	325
7.6 Die Aufgaben und Funktionen des Ständerats	328
7.7 Das schweizerische Zweikammersystem im internationalen Vergleich	339
7.8 Zusammenfassung und Diskussion	341

7.9	Literaturverzeichnis	345
7.10	Fragen	349
8	Die direkte Demokratie	351
8.1	Einleitung	351
8.2	Historische Grundlagen	351
8.3	Die Institutionen und Praxis der direkten Demokratie beim Bund	355
8.4	Die direkte Demokratie in den Kantonen	361
8.5	Die Funktionen und Wirkungen der direkten Demokratie	366
8.6	Die Gesamtwirkungen der direkten Demokratie auf das politische System der Schweiz	381
8.7	Die direkte Demokratie im internationalen Vergleich	384
8.8	Zusammenfassung und Diskussion	391
8.9	Literaturverzeichnis	394
8.10	Fragen	403
9	Die Verfassung	405
9.1	Einleitung	405
9.2	Historische und institutionelle Grundlagen	406
9.3	Die Funktionen und Wirkungen des doppelten Mehrheitserfordernisses bei Verfassungsänderungen	413
9.4	Die kantonalen Verfassungen und ihre Veränderbarkeit	417
9.5	Die Verfassungsrigidität der Schweiz im internationalen Vergleich	423
9.6	Zusammenfassung und Diskussion	426
9.7	Literaturverzeichnis	428
9.8	Fragen	430
10	Der Föderalismus	431
10.1	Einleitung	431
10.2	Historische und institutionelle Grundlagen	432
10.3	Die Gemeinden im schweizerischen Föderalismus	440
10.4	Die Funktionen der vertikalen Institutionen des Föderalismus	448
10.5	Die Funktionen der horizontalen Institutionen des Föderalismus	456
10.6	Der Wandel der föderativen Institutionen und ihre Wirkungen	461
10.7	Der schweizerische Föderalismus im internationalen Vergleich	467
10.8	Zusammenfassung und Diskussion	470
10.9	Literaturverzeichnis	474
10.10	Fragen	480
11	Die Justiz	481
11.1	Einleitung	481
11.2	Die historische Entwicklung des Bundesgerichts	482
11.3	Die Stellung und Organisation des Bundesgerichts	489
11.4	Die Wahl der Bundesrichter und ihre parteipolitische Zusammensetzung	491
11.5	Die Aufgaben und Funktionen des Bundesgerichts	499
11.6	Die beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit beim Bund	500
11.7	Der Einfluss des Bundesgerichts auf die Politikgestaltung	504
11.8	Die Gerichte und die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Kantonen	507

Inhalt

11.9	Die Verfassungsgerichtsbarkeit im internationalen Vergleich	511
11.10	Zusammenfassung und Diskussion	513
11.11	Literaturverzeichnis	517
11.12	Fragen	521
12	Das politische System der Schweiz im Vergleich	523
12.1	Einleitung	523
12.2	Das politische System der Schweiz im Wandel	523
12.3	Das politische System der Schweiz im internationalen Vergleich	546
12.4	Das politische System der Schweiz im subnationalen Vergleich	559
12.5	Schlussbetrachtung	564
12.6	Literaturverzeichnis	570
12.7	Fragen	575
Anhang		577
Stichwortverzeichnis		587

1.5 Die theoretische Grundlage: Das Modell der Konsensdemokratie

lyse ihrer bisherigen Funktions- und Wirkungsweise. Dabei wird im Sinne einer strukturfunktionalistischen Betrachtung geprüft, inwiefern die jeweilige Institution die ihr von der politikwissenschaftlichen Forschung zugesprochenen Teilfunktionen erfüllt und damit ihre Leistungen für das Funktionieren des Gesamtsystems erbringt. In den folgenden Abschnitten steht dann die komparative Perspektive im Vordergrund, indem zuerst eine subnational und später eine international vergleichende Zuordnung der jeweiligen politischen Institution und ihrer Machtteilungs- ausprägung vorgenommen wird. Jedes Kapitel schliesst mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und einer kurzen Diskussion der Befunde im Lichte möglicher Reformen.

1.5 Die theoretische Grundlage: Das Modell der Konsensdemokratie

Im Zuge der Wiederentdeckung der politischen Institutionen innerhalb der politikwissenschaftlichen Forschung etablierte sich in den letzten Jahrzehnten mit dem neuen Institutionalismus ein einflussreicher Ansatz, der sich vor allem durch seine *systematisch-empirische Vorgehensweise* auszeichnet. Gemäss dem neo-institutionellen Konzept legen institutionelle Bedingungen Regeln und Verfahrenstechniken fest, konstituieren Akteure und Akteurskonstellationen, strukturieren Handlungsressourcen, -restriktionen und -strategien und beeinflussen auf diese Weise schliesslich die Politikergebnisse und das Leistungsprofil von Demokratien (Hall/Taylor 1996; Immergut 1998; Kaiser u. a. 2002; March/Olsen 1984, 1989; Rothstein 1996; Peters 2005; Thelen 1999; Weaver/Rockman 1993). Im Vergleich zur *klassischen Institutionenlehre* liegt der Schwerpunkt nun nicht mehr auf der reinen Erfassung von formalen Regelwerken und politischen Verfügungsrechten wie Verfassungen und Gesetzen. Es rücken stattdessen die sich über die Zeit herausgebildeten informellen Merkmale und ungeschriebenen Regeln ins Zentrum der Analyse. Die stark durch das Wahlsystem geprägte Organisationsstruktur des Parteiensystems, die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments, der Kabinetstyp und die Stabilität der Regierung oder die Strukturen des Verbändesystems füllen dadurch den formal-rechtlichen Gestaltungsrahmen. Sie entscheiden in wesentlicher Art und Weise mit über die strategischen Interaktionen zwischen verschiedenen Akteuren und bestimmen das reale Funktionieren einer Demokratie. Es ist damit weniger das in der Verfassung festgeschriebene institutionelle Verhältnis als vielmehr die Kombination formeller und informeller Elemente, welche die Machtverteilung und damit das Handeln unter den verschiedenen Akteuren in einem politischen System prägt. Gerade die informellen Regelungstechniken weisen bei der Erklärung von Machtverhältnissen ein besonderes Potenzial auf, weshalb sich vor allem die empirisch-analytisch ausgerichtete Demokratieforschung der institutionellen Tiefenstruktur von Demokratien angenommen hat.¹⁷

Einer der ertragreichsten und bedeutendsten Versuche zur Erfassung politisch-institutioneller Konfigurationen in ihrer Wirkung auf den Grad der Machtverteilung in demokratischen Regimen geht dabei auf Arend Lijphart (1977, 1984, 1999,

¹⁷ In diesem Sinne stehen im Folgenden die Gemeinsamkeiten des neo-institutionellen Ansatzes im Mittelpunkt und weniger die Unterschiede zwischen den verschiedenen institutionellen Schulen (soziologisch-kulturalistisch, historisch-strukturalistisch, rational choice).

1 Einleitung

2012) zurück. Sein Forschungsinteresse zielt ab auf den Modus politischer Entscheidungsfindung, die Ausprägungen horizontaler und vertikaler Machtdispersi- on und die Beziehung zwischen dem Typ des demokratischen Regimes und der Leistungsfähigkeit des politischen Systems. Bis spät in die 1960er Jahre hinein galt das „majoritarian winner-take-all“ *Westminster-Modell* parlamentarischer Prä- gung innerhalb der Politikwissenschaft als die höchstentwickelte Demokratievari- ante (Powell 1982). Erst die unabhängig voneinander, aber weitestgehend parallel entwickelte Konkordanztheorie von Lehbruch (1967, 1975) und Lijphart (1968, 1977) erlaubte mit der Herausbildung des Prototyps der *Konkordanzdemokra- tie*¹⁸ eine theoretisch überzeugende und empirisch ertragreiche Beschreibung einer Vielzahl kleinerer und gesellschaftlich heterogener kontinentaleuropäischer Demok- ratien (Schmidt 2019). Diese bahnbrechenden Beiträge haben auch Eingang in die empirische Demokratieforschung zur Schweiz gefunden (Linder 2010, Linder/ Mueller 2017; Steiner 1971, 1974).¹⁹ Die Schweiz galt während der zweiten Hälfe des 20. Jahrhunderts als Musterbeispiel einer Konkordanzdemokratie, was an der breiten Mitwirkung einzelner Minderheiten an politischen Entscheidungsprozessen, am freiwilligen und seit langem praktizierten Regierungsproporz und der damit verbundenen Einbindung oppositioneller Parteien in die Exekutive sowie insbesondere an der grossen Bedeutung, die der Konfliktregulierung durch Kom- promiss und gütlichem Einvernehmen zukam, lag.

In ausführlicher Art und Weise hat sich Lijphart in den letzten 50 Jahren darum bemüht, das ursprüngliche Konzept der Konkordanzdemokratie („consociational democracy“) und die weiterentwickelte Variante der Konsensdemokratie („con- sensus democracy“) durch einzelne Merkmale und Messgrössen zu konkretisieren. Ein Vergleich seiner verschiedenen Definitionsbemühungen seit den 1960er Jahren macht deutlich, dass er die „consociational democracy“ als das Kernmodell²⁰ be- trachtet, welches sich zunächst anhand vier eher informeller Komponenten defi- nieren lässt: Politische Machtteilung in Form der Einbindung mehrerer Parteien in eine breit abgestützte Koalitionsregierung (Grosse Koalition); kulturelle Autonomie für segmentierte Minderheiten, etwa in Form föderalistischer Schutzeinrich- tungen; die Anwendung des Proportionalitätsprinzips beim Wahlsystem und bei der Besetzung öffentlicher Ämter sowie ein gesichertes Minderheitenveto bilden die zentralen Definitionskriterien seiner Demokratiekonzeption (Lijphart 1977: 25ff.) Ein weiteres Kennzeichen von Konkordanzdemokratien ist die soziokultu-

18 Der ältere Begriff „Proporzdemokratie“ wurde später durch den Terminus „Konkordanzdemokratie“ ersetzt, welcher in der deutschsprachigen Politikwissenschaft als Äquivalent des Begriffs „consociational democra- cy“ betrachtet wird (Lehbruch 1996). Später wurde dafür auch der von Neidhart (1970) geprägte Begriff der „Verhandlungsdemokratie“ verwendet.

19 Der Unterschied zwischen Lijphart und Lehbruch liegt vor allem darin, dass Ersterer besonderes Gewicht auf den voluntaristischen Charakter des kooperativen Elitenverhaltens legt, während Letzterer die Bedeu- tung der entwicklungsgeschichtlich gewachsenen Traditionen konkordanzdemokratischer Konfliktregulie- rung betont (Kranenpohl 2012: 16).

20 Lijphart (1994: 3) bezeichnet „consociational democracy“ bzw. „power-sharing democracy“ als „a strong form of consensus democracy.“ An anderer Stelle weist Lijphart (1999) darauf hin, dass die Konsensdemo- kratie nach Machtteilung strebe, die Konkordanzdemokratie sie hingegen erfordere und vorschreibe, dass alle wichtigen Gruppen einbezogen werden. „Ferner begünstigt die Konsensdemokratie die Autonomie von Gesellschaftssegmenten, die Konkordanzdemokratie hingegen setzt solche Autonomie voraus“ (Schmidt 2010: 321).

1.5 Die theoretische Grundlage: Das Modell der Konsensdemokratie

relle Segmentierung der einzelnen politischen Lager, die ihren Ausdruck in jeweils spezifischen Bildungs-, Berufs- und Freizeiteinrichtungen sowie eigenen politischen Parteien und Medien finden. Allerdings zeichnete sich gerade die Schweiz der Nachkriegszeit – im Gegensatz etwa zu Österreich und Belgien – nicht durch diese „Versäulung“ mit der Existenz in sich geschlossener soziopolitischer Lager aus. Die sich überschneidenden politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Spannungslinien („cross-cutting cleavages“) verhinderten in der Schweiz die starke Herausbildung von vertikal integrierten Teilgesellschaften im Verlaufe des 20. Jahrhunderts. Schliesslich weist Lehmbuch (1991) darauf hin, dass neokorporatistische Verbandsstrukturen grosse Ähnlichkeiten mit konkordanzdemokratischen Regelsystemen haben und zu ihrer Stabilisierung beitragen. Neben diesen Eigenschaften zeichnet sich die Konkordanzdemokratie vor allem durch ausgesprochen kooperatives Verhalten der politischen Elite aus. Dieses ist durch eine starke Betonung formaler und informeller Entscheidungsprozeduren der ausserparlamentarischen Verständigung und durch die *Maxime des gütlichen Einvernehmens* („amicable agreement“) als spezifische Form des Konfliktmanagements geprägt (Lehmbuch 1968, 1996; Steiner 1974, 2002). Anstelle des in angelsächsischen Konkurrenzdemokratien vorherrschenden politischen Wettbewerbs und der Mehrheitsregel als Entscheidungsprinzip treten damit in Konkordanzdemokratien ausgefeilte Kompromisstechniken und einvernehmliches Aushandeln in den Vordergrund.

Die darauf aufbauende Konsensdemokratie stellt unterdessen die noch weiter gefasste Variante einer durch starke Machtteilung geprägten Konzeption dar, die insgesamt zehn Demokratiemerkmale umfasst (Lijphart 1984, 1999, 2012). Das ältere Konkordanzmodell unterscheidet sich vom neueren Konsensdemokratiekonzept allerdings nicht nur in der Zahl der Merkmale. Im Zuge des Paradigmenwandels in der vergleichenden Politikwissenschaft hat auch Lijphart einen Wechsel von einem eher behaviouralistischen zu einem stärker neo-institutionalistischen Konzept vollzogen. Während in der ursprünglichen Version das Verhalten der politischen Elite und damit auch Elemente der politischen Kultur eine wichtige Rolle spielten (Lijphart 1968, 1977), beschränkt sich die neuere Variante vornehmlich auf informelle und formelle Institutionen (Lijphart 1999, 2012).

Im Folgenden wird die weiterentwickelte und neuere Typologie der Mehrheits- und Konsensdemokratie kurz vorgestellt, da sie für die hier im Zentrum stehende Analyse des politischen Systems der Schweiz den theoretischen Rahmen bildet. Idealerweise stehen sich die beiden Demokratiemodelle vor allem in der zentralen Frage der politischen Machtverteilung konträr gegenüber. Bei der Mehrheitsdemokratie (auch Westminsterdemokratie genannt) steht die Machtkonzentration bei der Regierung als Grundprinzip im Zentrum. Die Konsensdemokratie hingegen betont die Diffusion von Macht (vgl. auch Bernauer/Vatter 2019). Sie zügelt die Mehrheitsherrschaft und zielt damit auf Machtteilung durch die Sicherung von Kräften gegen die Regierungsmehrheit und will darüber hinaus Minderheiten die Möglichkeit der politischen Mitwirkung geben, was zur Machtbeschränkung der jeweiligen Regierungs- und Parlamentsmehrheit führt (Schmidt 2019).

1 Einleitung

Lijphart (1999, 2012) arbeitet zudem zur Unterscheidung von Mehrheits- und Konsensdemokratien mit der Exekutive-Parteien-Dimension und der Föderalismus-Unitarismus-Dimension zwei grundlegende Formen demokratischer Herrschaft heraus (vgl. Tabelle 1.3). Erstere zeigt starke Zusammenhänge zwischen der Anzahl der Parteien im Parlament, dem Regierungstypus (Einparteienregierung vs. Mehrparteienkoalition), der Stärke der Exekutive gegenüber der Legislative, dem Disproportionalitätsgrad des Wahlsystems und dem System der Interessenverbände. Die zweite Dimension erfasst verschiedene Indikatoren der vertikalen Machtteilung wie den Grad des Föderalismus, die Machtkonzentration in der Legislative, die Verfassungsrigidität, das verfassungsgerichtliche Prüfungsrecht und die Unabhängigkeit der Nationalbank.

Lijphart (1999, 2012) zufolge sind die unbeschränkte Mehrheitsherrschaft, die Bildung stabiler Regierungen sowie häufige Machtwechsel die entscheidenden Merkmale der Mehrheitsdemokratie. Im Unterschied dazu ist die Konsensdemokratie für klare Kurswechsel und rasche Antworten auf kurzfristige Herausforderungen weniger geeignet. Die herausragenden Leistungen der Konsensdemokratie werden dabei in der Herstellung politischer Stabilität, ihrer ausgeprägten Fähigkeit zur Integration verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und der Berücksichtigung von Minderheitsinteressen in segmentierten und pluralistischen Systemen gesehen. Deshalb führe sie insgesamt zu einer „freundlicheren und sanfteren Gesellschaft“, sei aber gleichzeitig in wirtschaftspolitischer Hinsicht der Mehrheitsdemokratie ebenbürtig (Lijphart 1999, 2012; Schmidt 2019). Die Forschung verbindet sie zudem mehrheitlich mit einer überdurchschnittlichen Staatstätigkeit (Freitag/Bühlmann 2009; Lijphart 2012; Roller 2005; Vatter/Freitag 2007). Somit zeichnen sich Konsensdemokratien zum einen durch ausgefeilte Kompromisstechniken aus, was sich in vielen Fällen durch die starke Berücksichtigung von Minderheiteninteressen und das Schnüren von kostenintensiven Paketlösungen ausdrückt. Zum anderen führen die Repräsentation unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen und die Einbindung nationaler, sprachlicher, religiöser und politischer Minderheiten in die Entscheidungsfindung zu einer breiteren politischen Verantwortlichkeit und erhöhtem Zwang zu staatlicher Tätigkeit.

Die von Lijphart (1999, 2012) vorgenommene Weiterentwicklung mit der Gegenüberstellung und dem systematischen Vergleich zweier Idealtypen der Demokratie, der Mehrheits- und der Konsensdemokratie, gilt bis heute als einer der bahnbrechendsten Beiträge der komparativen Politikwissenschaft und als „the single most influential typology of modern democracies“ (Mainwaring 2001: 171).²¹ Nicht zuletzt aufgrund seines hohen Bekanntheits- und Wirkungsgrads ist das Demokratiemodell von Lijphart (1984, 1999, 2012) immer wieder auch Gegenstand von Kritik. So wird etwa bemängelt, dass er nicht genügend zwischen institutionellen Strukturmerkmalen und akteursspezifischen Verhaltensmustern in etablierten Demokratien unterscheidet, die postulierten logischen Zusammenhänge zwischen den einzelnen Variablen in der ersten und zweiten Machtteilungsdimension nur teil-

21 Eine theoretische und empirisch-methodische Weiterentwicklung des Konzepts der Mehrheits- und Konsensdemokratie haben kürzlich Bernauer/Vatter (2019) mit ihrem Ansatz der «Power Diffusion Democracy» vorgenommen.

1.5 Die theoretische Grundlage: Das Modell der Konsensdemokratie

weise existierten und einzelne Indikatoren nicht valide und verlässlich und je nach Länderauswahl die Befunde nicht replizierbar seien (Bormann 2010; Ganghof 2012; Grofman 2000; Kaiser 1998, Kaiser u. a. 2002; Roller 2005; Schmidt 2019; Taagepera 2003). Diese Einwände sind teilweise gerechtfertigt und werden in den einzelnen Kapiteln erörtert.²²

Im Zusammenhang mit der Analyse des politischen Systems der Schweiz soll aber bereits an dieser Stelle auf einen zentralen Kritikpunkt eingegangen werden, der von verschiedener Seite geäußert wurde (Freitag/Vatter 2008; Grofman 2000; Jung 2001; Schmidt 2019; Vatter 1997, 2000, 2008): Lijphart beziehe zwar die Dimensionen der horizontalen und vertikalen Machtaufgliederung bei seiner Analyse demokratischer Systeme ein, berücksichtige hingegen nicht die „dritte Dimension“, nämlich die Machtteilung zwischen Volk und politischer Elite als zentralen Aspekt der institutionellen Ausgestaltung von Demokratien. Mit anderen Worten: Die grundlegende Differenz zwischen rein repräsentativen und stärker direkt-demokratischen Herrschaftsformen, bei der die stimmberechtigte Bevölkerung über unterschiedlich weitgehende Mitentscheidungsrechte bei Sachvorlagen verfügt, bleibt bei Lijphart nahezu vollständig ausgeblendet. Dies erweist sich gerade für den hier im Zentrum stehenden Fall der Schweiz als grosser Mangel: Gerade sie gilt bekanntlich nicht nur als paradigmatischer Fall einer Konsensdemokratie, sondern verfügt auch über die weitestgehenden direkt-demokratischen Möglichkeiten aller etablierten Demokratien, weshalb die Direktdemokratie ein zentrales Charakteristikum des politischen Systems der Schweiz darstellt. Zudem wird die Herausbildung der schweizerischen Konkordanz- und Konsensdemokratie zu grossen Teilen gerade mit der Einführung von Institutionen der direkten Demokratie erklärt. Deshalb sind die stark machtteilenden Strukturen nicht ohne die Systemwirkung des Referendums zu verstehen (Neidhart 1970). Die Volksrechte üben einen starken institutionellen Konkordanzzwang zur Risikominimierung aus, der das Regieren in breit abgestützten Koalitionen nahelegt – oder wie es Lehner (1991: 93) für die Schweiz auf den Punkt bringt: „Die Konkordanz ist ein Produkt der direkten Demokratie.“ Sowohl aus einer vertieften Einzelfallbetrachtung der Schweiz als auch aus einer breit angelegten komparativen Analyse moderner Demokratien heraus ist es deshalb unverzichtbar, die direkte Demokratie als politische Kerninstitution miteinzubeziehen. Dies ermöglicht es im Folgenden auch, das politische System der Schweiz unter Berücksichtigung der drei wichtigsten Typen alternativer Demokratieformen zu analysieren (Schmidt 2019).

22 Hingegen wird nur am Rande auf weiterführende Typologien wie etwa die eindimensionale, vor allem im Hinblick auf ihre Policy-Wirkungen ertragreiche Vetospielertheorie von Tsebelis (2002) oder diejenigen von Ganghof (2005) sowie Gerring/Thacker (2008) eingegangen. Sie fokussieren stark auf parlamentarische Demokratien und sind deshalb für die Schweiz nur bedingt geeignet.

1 Einleitung

Tabelle 1.3: Die zehn untersuchten Institutionen des schweizerischen Politiksystems und ihre Merkmalsausprägungen gemäss dem Modell der Mehrheits- und Konsensdemokratie

politische Institutionen	Ausprägungen	
	bei Mehrheits- und Konsensdemokratien	im schweizerischen Politiksystem
Parteien und Parteiensystem	Zweiparteiensystem vs. Vielparteiensystem	Vielparteiensystem
Regierung (Bundesrat)	Einparteienregierung vs. Mehrparteienkoalition	Mehrparteienkoalition
Parlament (Nationalrat)	Regierungsdominanz vs. ausgeglichenes Verhältnis Regierung und Parlament	formal starke Stellung des Parlaments, real schwächer
Wahlssystem	Mehrheitswahl mit hoher Disproportionalität vs. Verhältniswahl mit geringer Disproportionalität	Verhältniswahl bei Nationalratswahlen mit eher geringer Disproportionalität
Interessenverbände	pluralistisches vs. korporatistisches Interessenverbändesystem	schwach korporatistisches System mit starker Deregulierung und Dezentralisierung
Föderalismus	zentralistischer Einheitsstaat vs. föderaler Bundesstaat	föderaler Bundesstaat
Zweikammersystem (Ständerat)	Einkammersystem vs. Zweikammersystem	gleichberechtigtes Zweikammersystem
Bundesverfassung	einfache Mehrheit vs. qualifizierte Mehrheit für Verfassungsänderungen	Volks- und Ständemehr für Verfassungsänderung
Justiz (Bundesgericht)	keine Verfassungskontrolle vs. Verfassungsprüfungsrecht	nur sehr beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit
Direkte Demokratie	Repräsentativverfassung vs. direktdemokratische Rechte	stark ausgebaute Volksrechte

Anmerkung: Im Unterschied zur Konzeption von Lijphart (2012) wird die Zentralbank nicht betrachtet, dafür wird zusätzlich die direkte Demokratie einbezogen.

Quellen: Lijphart (1999, 2012: 3ff.) und Vatter (2008: 341) sowie eigene Ergänzungen.

Tabelle 1.3 gibt die zehn politischen Institutionen wieder, die in den folgenden Kapiteln im Einzelnen ausführlich behandelt werden. Die untersuchten *Demokratiemerkmale* entsprechen damit denjenigen von Lijphart (1999, 2012) – mit dem Unterschied, dass die direkte Demokratie zusätzlich einbezogen wird, während auf die Beschreibung und Analyse der Zentralbank verzichtet wird. Letzteres rechtfertigt sich zunächst mit der späten Gründung der Schweizerischen Nationalbank im

Jahr 1907, wodurch ein langfristiger intertemporaler Vergleich kaum möglich ist. Im Weiteren hat die im Rahmen der europäischen Einigung stattgefundene Einführung einer gemeinsamen Währung und die dazu neu geschaffene Europäische Zentralbank dafür gesorgt, dass in einem guten Dutzend europäischer Länder keine nationalstaatlichen Kompetenzen in der Geld- und Währungspolitik und damit auch keine Unterschiede in der Unabhängigkeit der Zentralbank mehr bestehen. Die fehlende nationalstaatliche Bedeutung der Zentralbank und die damit auch nicht mehr vorhandene Varianz in rund der Hälfte der Untersuchungsländer lassen deshalb einen internationalen Vergleich als wenig sinnvoll erscheinen. Selbstredend entfällt bei diesem Merkmal im Gegensatz zu allen übrigen Institutionen (mit Ausnahme des Zweikammersystems) auch ein interkantonaler Vergleich. Im Weiteren relativiert sich die Rolle der Zentralbank innerhalb eines politischen Systems dadurch, dass sie anders als alle übrigen hier behandelten Institutionen nur für die Geld- und Währungspolitik im Speziellen und die Wirtschaftspolitik im Allgemeinen von zentraler Bedeutung ist. Für die meisten anderen Politikbereiche ist sie hingegen wenig relevant. Schliesslich sprechen gemäss Schmidt (2019) auch demokratietheoretische Gründe gegen die Berücksichtigung der Zentralbank als Kerninstitution der Demokratie, was im Gegensatz dazu bei der direkten Demokratie ausser Frage steht. Zusammenfassend handelt es sich bei den zehn hier ausgewählten Institutionen um die in der komparativen Forschung gängigsten Merkmale demokratischer Systeme (Kaiser 1998; Rothstein 1996).

1.6 Literaturverzeichnis

- Altman, David, 2008: Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results. In: *Swiss Political Science Review* 14/3, 483–520.
- Année Politique Suisse, 1965ff.: Chronik zur schweizerischen Politik. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Auer, Andreas, 2016: Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Bern: Stämpfli.
- Barbera, Augusto, 1990: Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo. In: *Democrazia e Diritto* 2, 110–134.
- Batt, Helge, 2005: Die Transformation der Konkordanzdemokratie. Der Schweizerische Bundesrat nach der Modifikation der Zauberformel. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 15/2, 345–371.
- Bormann, Nils, 2010: Patterns of Democracy and its Critics. In: *Living Reviews in Democracy* 2. www.democracy.livingreviews.org (abgerufen am 15.06.2013).
- Bernauer, Julian/Vatter, Adrian, 2019: *Power Diffusion and Democracy. Institutions, Deliberation and Outcomes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Church, Clive H., 2000: Switzerland: A Paradigm in Evolution. In: *Parliamentary Affairs* 53/1, 96–113.
- Church, Clive H., 2004a: *The Politics and Government of Switzerland*. Houndmills Basingstoke Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Church, Clive H., 2004b: The Swiss Elections of October 2003: Two Steps to System Change? In: *West European Politics* 27/3, 518–534.
- Church, Clive H., 2016: *Political Change in Switzerland. From Stability to Uncertainty*. New York: Routledge.
- Deutsch, Karl, 1976: *Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration*. Bern: Haupt.