



Das politische System der Schweiz

Ein internationaler Vergleich

von

PD Dr. Thomas Krumm

Oldenbourg Verlag München

Lektorat: Anne Lennartz
Herstellung: Tina Bonertz
Titelbild: thinkstockphotos.de
Einbandgestaltung: hauser lacour

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

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

A CIP catalog record for this book has been applied for at the Library of Congress.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

© 2013 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 143, 81671 München, Deutschland
www.degruyter.com/oldenbourg
Ein Unternehmen von De Gruyter

Gedruckt in Deutschland

Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706.

ISBN 978-3-486-70720-5
eISBN 978-3-486-77850-2

Vorwort

Angesichts des im Folgenden aufzuzeigenden „Erfolgsmodells“ des politischen Systems der Schweiz verwundert es etwas, dass die Detailkenntnis der eidgenössischen politischen Strukturen und Prozesse in den Nachbarländern meist eher bescheiden ist. Ziel des vorliegenden Bandes ist es daher, über die Prozesse und Strukturen des politischen Systems der Schweiz zuverlässig zu orientieren. Das Buch soll eine Lücke in den Einführungs- und Überblickswerken zu den politischen Systemen in Europa zu schließen helfen, in denen die Schweiz oft nicht berücksichtigt wird. Es ist als eine vertiefende Einführung in das politische System der Schweiz aus einer vergleichenden Perspektive gedacht.

Hinsichtlich der Einführungsfunktion werden möglicherweise andere Schwerpunkte und Sichtweisen gesetzt, als dies aus einer Binnenperspektive des politischen Systems der Schweiz möglich und angemessen ist. Dieser Perspektivenwechsel kann aber auch den bereits mit den schweizerischen Verhältnissen vertrauten Leserinnen und Lesern neue Aspekte und Einsichten vermitteln.

Um die vergleichende Perspektive zu stärken, werden soweit möglich Merkmale und Daten der Nachbarländer Österreich, Deutschland, Frankreich und Italien sowie von Ländern, die hinsichtlich bestimmter Merkmale besonders ähnlich oder sehr unterschiedlich sind, ausführlicher berücksichtigt. Auf einer weiteren Ebene werden quantitative Daten zum politischen System der Schweiz durch eine Auswahl west- und zentraleuropäischer Staaten kontextualisiert. Auch wenn diese Daten bald nicht mehr auf dem neuesten Stand sein werden, vermitteln sie doch einen Eindruck, wo die Schweiz im internationalen Vergleich steht (bzw. gestanden hat) und zeigen Entwicklungstendenzen auf.

Diese Einführung ist für Studierende insbesondere der Politikwissenschaft und ihrer Teildisziplinen des Vergleichs politischer Systeme und Institutionen, der Internationalen Beziehungen und der Europäischen Studien gedacht. Sie ist aber ebenso geeignet als Nachschlagewerk für Wissenschaftler und Praktiker mit Interesse am politischen Geschehen und den Institutionen der Schweiz.

Die Struktur des Buches gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden Grundlagen eingeführt, die auch Alleinstellungsmerkmale des politischen Systems der Schweiz sind: eine seit 1848 kontinuierlich demokratische Verfassungsgeschichte, eine ausgebaute halbdirekte Demokratie, ausgeprägter Föderalismus, außenpolitische Neutralität und ein Konsenssystem der politischen Entscheidungsfindung. Die Kapitel drei bis elf thematisieren primär die Politics-Dimension. Um den Politikbegriff in seiner vollen Breite zur Geltung kommen zu lassen, wurden neben den Prozessen (Politics) und Institutionen (Polity) auch einige Politikfelder (Policy) berücksichtigt. Obgleich Politikfelder bzw. -inhalte wichtiger Bestandteil des Politischen sind, kommen sie in entsprechenden Einführungs- und Überblickswerken oft zu kurz. Um dem entgegen zu steuern, werden Außen-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, sowie Medienpolitik in eigenen Kapiteln ausführlicher vorgestellt. Letztere steht aufgrund der sprachlichen Fragmentierung der Öffentlichkeit vor besonderen Herausforderungen.

Teile des Manuskripts sind während eines Forschungsaufenthaltes an der University of Kent at Canterbury, Centre for Swiss Politics, entstanden. Für Unterstützung, hilfreiche Kritik und Hinweise danke ich Paolo Dardanelli, Volkmar Höpp, Volker Mittendorf und Sean Mueller. Dem Lektorat des Oldenbourg-Verlages, insbesondere Frau Anne Lennartz, danke ich für die technische und motivationale Unterstützung. Verbliebene Fehler gehen ausschließlich zu meinen Lasten.

Chemnitz, im Juli 2013

Thomas Krumm

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
1 Einleitung	1
2 Grundlagen	7
2.1 Die Verfassung	7
2.1.1 Regierungsform	7
2.1.2 Verfassungsgeschichte	12
2.1.3 Verfassungsvergleich	17
2.2 Föderalismus	20
2.2.1 Wozu Föderalismus?	20
2.2.2 Fédéralisme à la Suisse	26
2.2.3 Neuer Finanzausgleich und Aufgabenteilung (NFA)	30
2.2.4 Föderalismus und Demokratie	33
2.2.5 Internationaler Vergleich	37
2.3 Direkte Demokratie	42
2.3.1 Wozu direkte Demokratie?	42
2.3.2 Die Instrumente	45
2.3.3 Direkte Demokratie und Grundrechte	49
2.3.4 Interkantonaler Vergleich	52
2.3.5 Politische Ökonomie der direkten Demokratie	55
2.3.6 Internationaler Vergleich	57
2.4 Neutralität	67
2.4.1 Wozu Neutralität?	67
2.4.2 Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik	70
2.4.3 Neutralitätspolitik der Schweiz	73
2.4.4 Akzeptanz in der Bevölkerung	76
2.4.5 Internationaler Vergleich	78
2.5 Konsensusdemokratie	81
2.5.1 Wozu Konsens?	81
2.5.2 Sonderfall Konkordanz	84
2.5.3 Vetospieler	89
2.5.4 Internationaler Vergleich	90
3 Der Bund: Vier Sprachen, eine Nation	95
3.1 Eidgenossenschaft und Staatsangehörigkeit	95

3.2	Die Sprachregionen	99
3.3	Die Kantone	101
3.4	Die Gemeinden	105
3.4.1	Aufgaben und Selbstverwaltung	105
3.4.2	Makro-lokale Agglomerationen	110
3.4.3	Local Government im internationalen Vergleich	111
3.5	Aufgabenverteilung und Politikverflechtung	114
4	Wahlssystem und Wahlen	117
4.1	Wozu Wahlen?	117
4.2	Nationalrat	121
4.2.1	Wahlkreise und Wahlverfahren	121
4.2.2	Verteilungsverfahren	124
4.2.3	Listen und Listenverbindungen	126
4.3	Ständerat	129
4.4	Kantonale Ebene	132
4.5	Wahlbeteiligung und Frauenwahlrecht	135
5	Die Bundesversammlung	141
5.1	Wozu Parlamente?	141
5.2	Die Kammern	143
5.2.1	Symmetrischer Bikameralismus	143
5.2.2	Nationalrat	144
5.2.3	Ständerat	145
5.3	Initiativ- und Kontrollrechte	147
5.4	Fraktionen	148
5.5	Kommissionen	150
5.6	Internationaler Vergleich	151
6	Gesetzgebung	157
6.1	Wozu Gesetze?	157
6.2	Die vorparlamentarische Phase	159
6.2.1	Der Vorentwurf	160
6.2.2	Die Vernehmlassung	160
6.2.3	Die Botschaft	162
6.3	Das Initiativrecht und seine Nutzung	163
6.4	Parlamentarische Beratung	169
6.4.1	Die Lesungen	169
6.4.2	Differenzbereinigung und Einigungskonferenz	169

6.5	Nachparlamentarische Phase.....	170
6.5.1	Referendumsphase.....	170
6.5.2	Inkraftsetzung, Umsetzung.....	170
7	Die Parteien	173
7.1	Wozu Parteien?	173
7.2	Parteitypen und -familien.....	176
7.3	Die Organisation der Parteien.....	181
7.4	Die Finanzierung der Parteien.....	185
7.5	Die sozialstrukturellen Profile der Parteien	189
8	Schweizer Parteiensystem(e)	191
8.1	Wozu Parteiensysteme?.....	191
8.2	Strukturelle Indikatoren	193
8.2.1	Polarisierung	194
8.2.2	Fragmentierung (Anzahl der Parteien).....	197
8.2.3	Volatilität und Disproportionalität.....	200
8.3	Europäisierung	205
8.4	Regionale Unterschiede	206
9	Der Bundesrat	211
9.1	Wozu regieren?	211
9.2	Wahl und Regierungsformat	214
9.2.1	Die Wahl der Bundesräte	214
9.2.2	Regierungsformat.....	215
9.2.3	Accountability.....	217
9.2.4	Kollegial- und Departementsprinzip	220
9.3	Aufgaben und Struktur.....	222
9.3.1	Political leadership.....	222
9.3.2	Bundespräsident.....	224
9.3.3	Bundeskanzlei.....	225
9.4	Proporzsuche: Zauberformel.....	226
10	Die Schweiz verwalten	229
10.1	Wozu verwalten?.....	229
10.2	Strukturwandel der Verwaltung.....	231
10.2.1	Vom Bürokratiemodell zu New Public Management.....	231
10.2.2	Outsourcing, ÖPP und Privatisierung	234
10.3	Aufgaben und Umfang der schweizerischen Verwaltung	237
10.4	Verwaltungskontrolle und Bundesgericht	241

10.5	Internationaler Vergleich.....	245
11	Interessen durchsetzen	251
11.1	Wozu Verbände?	251
11.2	Einflussformen und Regulierung	253
11.3	Arbeitsbeziehungen	256
11.3.1	Liberaler Korporatismus	256
11.3.2	Arbeitgeber	259
11.3.3	Gewerkschaften	262
12	Europa und die Welt	267
12.1	Wozu Außenpolitik?	267
12.2	Akteure, Prozesse, Instrumente	270
12.2.1	Bund	271
12.2.2	Kantone.....	272
12.2.3	Staatsvertragsreferendum.....	272
12.2.4	Instrumente	273
12.3	Europa.....	275
12.4	Die Welt	281
13	Wirtschafts- und Sozialpolitik	283
13.1	Wozu Wirtschaftspolitik?.....	283
13.2	Die Wirtschafts- und Finanzpolitik einer Großen Koalition	286
13.2.1	Wirtschafts- und Währungspolitik	286
13.2.2	Steuer- und Finanzpolitik.....	288
13.2.3	(De)Regulierungspolitik und Schuldenbremse	291
13.3	Sozialpolitik.....	295
13.3.1	Wozu Sozialpolitik?	295
13.3.2	Sozialpolitik der Schweiz im Vergleich	297
14	Medienpolitik	305
14.1	Wozu Medienpolitik?.....	305
14.2	Rundfunk	310
14.2.1	Fernsehen.....	310
14.2.2	Radio.....	313
14.3	Presse und neue Medien	315
14.4	Medienpolitik im Vergleich	320
Literatur		325

Abkürzungsverzeichnis

Kantone

ZH	Kanton Zürich
BE	Kanton Bern
LU	Kanton Luzern
UR	Kanton Uri
SZ	Kanton Schwyz
OW	Kanton Obwalden
NW	Kanton Nidwalden
GL	Kanton Glarus
ZG	Kanton Zug
FR	Kanton Freiburg
SO	Kanton Solothurn
BS	Kanton Basel-Stadt
BL	Kanton Basel-Landschaft
SH	Kanton Schaffhausen
AR	Kanton Appenzell Aùerrhoden
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
SG	Kanton St. Gallen
GR	Kanton Graubùnden
AG	Kanton Aargau
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
VD	Kanton Waadt
NE	Kanton Neuenburg
VS	Kanton Wallis
GE	Kanton Genf
JU	Kanton Jura

Parteien

AL	Alternative Linke
AP	Schweizer Auto-Partei

BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
CSP	Christlichsoziale Partei
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
FGA	Feministische und grün-alternative Gruppierungen (Sammelbezeichnung)
FPS	Freiheits-Partei der Schweiz (1985–1994)
GLP	Grünliberale Partei
GPS	Grüne Partei der Schweiz
LdU	Landesring der Unabhängigen (1936–1999)
Lega	Lega dei Ticinesi
LPS	Liberales Partei der Schweiz
MCG	Genfer Bürgerbewegung
PdA	Partei der Arbeit der Schweiz
POCH	Progressive Organisationen der Schweiz (1973–1993)
PSA	Partito socialista autonomo (TI, 1970–1988; danach: PSU)
PSA-SJ	Parti socialiste autonome du Sud du Jura
PSU	Partito socialista unitario (TI; 1988–1992)
Rep.	Republikanische Bewegung (1971–1989)
SD	Schweizer Demokraten (1961–1990: Nationale Aktion, NA)
Sol.	Solidarität
SPS [SP]	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
Vig./GE	Vigilance, Genf (1965–1990)

Sonstige

ASR	Auslandsschweizerrat
AT	Österreich
BA	Bundesanwaltschaft
BE	Belgien
BfS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BK	Schweizerische Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz

BüG	Bürgerrechtsgesetz
BV	Eidgenössische Bundesverfassung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich)
BWIS	Bundesgesetz über Maßnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
CH	Schweiz (confoederatio helvetica)
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
Economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen
DE	Deutschland
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	European Free Trade Association
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (bis 2012)
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FiLaG	Finanz- und Lastenausgleichsgesetz
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FR	Frankreich
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GAV	Gesamtarbeitsverträge
GG	Grundgesetz (Bundesrepublik Deutschland)
GPK	Geschäftsprüfungskommission
IMF/IWF	International Monetary Fund/Internationaler Währungsfonds
IT	Italien
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KV Schweiz	Kaufmännischer Verband Schweiz
MW	Mittelwert
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NL	Niederlande
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PR	Proportional Representation
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SBB CFF FFS	Schweizerische Bundesbahnen
SBV	Schweizerischer Bauernverband

Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
STAW	Standardabweichung
Travail.Suisse	Dachorganisation der Arbeitnehmenden
UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
UK	United Kingdom
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (seit 2013)
Weko	Wettbewerbskommission
WEU	Westeuropäische Union

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tab. 2-1: Merkmale von Parlamentarismus und Präsidialismus	8
Tab. 2-2: Klassifikationen von Regierungssystemen	11
Tab. 2-3: Regierungssysteme der Schweiz, Deutschland und des UK im Vergleich	11
Tab. 2-4: Anforderungen bei einer Verfassungsrevision	16
Tab. 2-5: Unterschiedliche Rechtstraditionen in Europa	18
Tab. 2-6: Verfassungsschrankenindex	19
Tab. 2-7: Verfassungsschranken und Verfassungsrigidität in 15 westeuropäischen Staaten	20
Tab. 2-8: Dezentralisierung, Devolution und Föderalismus im Vergleich	23
Tab. 2-9: Einfache Föderalismuskonzepte	26
Tab. 2-10: Anzahl Konkordate nach Politikbereichen 2003	28
Tab. 2-11: Einrichtungen des horizontalen Föderalismus im Vergleich	29
Tab. 2-12: Stufen des Finanzausgleichs in Deutschland	29
Tab. 2-13: Entflechtung ehemaliger Verbundaufgaben	33
Tab. 2-14: Disproportionalität bei der Vertretung von Gliedstaaten (Stand 2009/10)	34
Tab. 2-15: Repräsentation der kantonalen Bevölkerung im Ständerat	35
Tab. 2-16: Schweizerischer und deutscher Föderalismus im Vergleich	38
Tab. 2-17: Föderalismus-Typologie nach Grad der Integration und Zentripetalität	39
Tab. 2-18: Föderalismus-Quotient	40
Tab. 2-19: Föderalismus-/Dezentralisierungsindex	40
Tab. 2-20: Einführung direktdemokratischer Instrumente auf Bundesebene	44
Tab. 2-21: Direktdemokratische Instrumente im Überblick	47
Tab. 2-22: Nutzung der Instrumente 1848–2010	48
Tab. 2-23: Grundrechtsproblematische Volksinitiativen zwischen 1990 und 2010	50
Tab. 2-24: Kantonale Referenden und Abstimmungen 1990–2005	53
Tab. 2-25: Fünf Typen kantonalen Demokratie nach Vatter	54
Tab. 2-26: Auswirkungen direkter Demokratie auf ökonomische Indikatoren	56
Tab. 2-27: Institutionalisierung direkter Demokratie auf nationaler Ebene in Europa (2002)	57
Tab. 2-28: Vergleich direktdemokratischer Verfahren in Europa	59
Tab. 2-29: Volksabstimmungen auf nationaler Ebene 1990–2012	60
Tab. 2-30: Merkmale der Volksgesetzgebung in den Bundesländern 1990–2005	65
Tab. 2-31: Vanhanen-Index für 17 Länder (2010)	67

Tab. 2-32: Militärbeobachtermissionen 1990–2003	74
Tab. 2-33: Militärkontingente 1953–2003	74
Tab. 2-34: Experteneinsätze 1960–2003	75
Tab. 2-35: Sonstiger Beiträge 1965–1992	76
Tab. 2-36: Vier Neutralitätstypen in der Bevölkerung 2012	77
Tab. 2-37: Anteile der Neutralitätstypen in der Bevölkerung 1993–2012	77
Tab. 2-38: Gesamtausgaben des Staates im Bereich Verteidigung (in % des BIP)	79
Tab. 2-39: Typologie Mehrheits- und Konsensusdemokratie	82
Tab. 2-40: Merkmale der Regierungssysteme der Schweiz und Großbritanniens	91
Tab. 2-41: Dimensionen der Mehrheits- und Konsensusdemokratie	93
Tab. 2-42: Vermessung der schweizerischen Demokratie 1997–2007 nach Vatter	94
Tab. 3-1: Religions- und Konfessionszugehörigkeit in den Sprachregionen 2010	100
Tab. 3-2: Sozioökonomische Indikatoren der Kantone (in %)	102
Tab. 3-3: Konfessionszugehörigkeiten 2010	103
Tab. 3-4: Kantonale Parlamente im Überblick (2009–2012)	104
Tab. 3-5: Die politische Grundstruktur der Gemeinden	106
Tab. 3-6: Anzahl und Einwohner der Gemeinden pro Kanton	107
Tab. 3-7: Gemeindegrößen im internationalen Vergleich	111
Tab. 3-8: Zusammensetzung der kommunalen Ausgaben (2007)	112
Tab. 3-9: Lokale Steuereinnahmen 2008 (in % der lokalen Gesamteinnahmen)	113
Tab. 3-10: Langfristige Kreditregeln für die kommunale Ebene, 2009	114
Tab. 3-11: Verteilung der öffentlichen Ausgaben pro Verwaltungsebene (in %)	115
Tab. 4-1: Bewertung unterschiedlicher Wahlsysteme nach acht Kriterien	118
Tab. 4-2: Argumente für und gegen die Verhältniswahl	119
Tab. 4-3: Europäische Wahlrechtsregime im Überblick	120
Tab. 4-4: Panaschierstatistik auf Parteebene, Nationalratswahl Kanton Aargau 2011	123
Tab. 4-5: Über- und unterrepräsentierte Kantone im Nationalrat 2003–2011	125
Tab. 4-6: Sitzgewinne und -verluste aufgrund von Listenverbindungen 2007	127
Tab. 4-7: Listen- und Unterlistenverbindungen (Nationalratswahlen 1971–2011)	128
Tab. 4-8: Anzahl zwischenparteilicher Listenverbindungen, Nationalratswahlen 2011	128
Tab. 4-9: Sitzverteilung im Ständerat von 1947 bis 2011	130
Tab. 4-10: Ständerat 2011 nach Parteien und Kantonen	131
Tab. 4-11: Die kantonalen Wahlsysteme 2003 bei kantonalen Parlamentswahlen	133
Tab. 4-12: Wahlbeteiligung nach Sprachregion (in %)	136
Tab. 4-13: Nationalratswahl 2011: kantonale Wahlbeteiligung	137
Tab. 4-14: Durchschnittliche Wahlbeteiligung in 15 europäischen Ländern 1950–1999	138
Tab. 4-15: Einführung des allg. Frauenwahlrechts im internationalen Vergleich	138

Tab. 4-16: Repräsentation von Frauen in schweizerischen Parlamenten, 1971-2011 (%)	139
Tab. 5-1: Nationalratswahlen 2011: Gewählte nach Parteien und Altersklassen	145
Tab. 5-2: Parlamentsstrukturen der Schweiz, USA und Deutschlands im Vergleich	146
Tab. 5-3: Parlamentarische Kontrollinstrumente in der Schweiz	147
Tab. 5-4: Fraktionen zu Beginn der 48. und 49. Legislatur	149
Tab. 5-5: Die Macht der Parlamente im Vergleich	152
Tab. 5-6: Parlamentarische Entschädigungen (Januar 2001)	153
Tab. 5-7: Professionalisierungsgrad von 20 Parlamenten (erste Kammer)	154
Tab. 5-8: Berufsstruktur von National- und Ständerat 2007 und 2011	155
Tab. 6-1: Außerparlamentarische Kommissionen	160
Tab. 6-2: Ausgestaltung des Initiativrechts in der Schweiz	163
Tab. 6-3: Parlamentarisches Initiativrecht im internationalen Vergleich	164
Tab. 6-4: Erlasse der Bundesversammlung nach Legislatur und Erlassform	165
Tab. 6-5: Erlasse der Bundesversammlung nach Legislaturperiode und Initiant	165
Tab. 6-6: Erlasse der Bundesversammlung nach Departement und Erlassform	166
Tab. 6-7: Anzahl parlamentarischer Vorstöße 1995–2011 im National- und Ständerat	167
Tab. 6-8: Parlamentarische Initiativen in der 48. Legislatur (2007–2011) nach Herkunft	168
Tab. 6-9: Durchschnittliche Verhandlungsdauer von Erlassen der Bundesversammlung	168
Tab. 6-10: Die schweizerische Gesetzgebung im Überblick	171
Tab. 7-1: Entstehung der Parteifamilien mit Beispielen	177
Tab. 7-2: Klassifikation von Parteien	178
Tab. 7-3: Merkmale des Konzepts Volkspartei	178
Tab. 7-4: Parteitypen nach Katz	181
Tab. 7-5: Funktionale Organisationbereiche von Parteien	182
Tab. 7-6: Die Mitgliederentwicklung der Parteien im Überblick	183
Tab. 7-7: Organisationsgrad westeuropäischer Parteien (1950er bis 1990er Jahre)	183
Tab. 7-8: Professionalisierung der Kantonalparteien 1960–1997 (absolute Zahlen)	184
Tab. 7-9: Durchschnittliche Budgets der Kantonalparteien Ende der 1990er Jahre	186
Tab. 7-10: Einnahmenstruktur der Kantonalparteien (letztes Nicht-Wahljahr vor 1997)	186
Tab. 7-11: Regelungen zur staatlichen und privaten Parteienfinanzierung im Vergleich	188
Tab. 7-12: Regulierung der Parteienfinanzierung im Vergleich	188
Tab. 7-13: Überrepräsentierte soziale Merkmale im Profil der Wählerschaft nach Parteien	189
Tab. 7-14: Soziodemographisches Profil der fünf größten Parteien 2007	190
Tab. 8-1: Politische Cleavages mit Beispielen aus der Schweiz	192
Tab. 8-2: Rechts-Links Einstufung der Parteien nach Wahlprogrammen 1979–2003	195
Tab. 8-3: Stimmenanteil, Sitze und Sitzanteil der fünf größten Parteien seit 1947	196
Tab. 8-4: Parteiensysteme: Fragmentierung und Dominanz	199

Tab. 8-5: Gewinne und Verluste der Parteien mit Pedersen-Index (PI) 1963–2011	201
Tab. 8-6: Durchschnittliche Volatilität in 15 europäischen Ländern 1950–1999	202
Tab. 8-7: Disproportionalität und effektive Zahl der Parteien 1947–2011	204
Tab. 8-8: Parteiensystem-Indikatoren im internationalen Vergleich	205
Tab. 8-9: Stärke der Parteien nach Kantonen bei der Nationalratswahl 2011 (in %)	207
Tab. 8-10: Anzahl der Sitze in Kantonsparlamenten 2010 (in %)	208
Tab. 8-11: Gewichtete Parteienstärken in den Kantonsparlamenten (in %)	209
Tab. 8-12: Politische Lager in den Kantonsregierungen 1999–2005	210
Tab. 9-1: Präsidial-, Kabinetts- und Kollegialregierung im Vergleich	212
Tab. 9-2: Eckdaten zur Entwicklung des Bundesrates	213
Tab. 9-3: Ergebnisse der Gesamterneuerungswahl 2011	215
Tab. 9-4: Delegationsstufen nach der Prinzipal-Agent-Theorie	218
Tab. 9-5: Leitlinien des Bundesrates in der Legislaturperiode 2011–2015	219
Tab. 9-6: Ziele und Indikatoren des Bundesrates 2013 (Auswahl)	219
Tab. 9-7: Grundlagen von Kollegial- und Departementsprinzip	221
Tab. 9-8: Struktur von Parlament und Exekutive in der Schweiz und den Niederlanden	222
Tab. 9-9: Parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates 1848–2012	227
Tab. 9-10: Kumulierte Mandats- und Stimmenanteile der Regierungsparteien	227
Tab. 10-1: Typen von Verwaltungspolitik	231
Tab. 10-2: Leitbilder der Staats- und Verwaltungsorganisation	232
Tab. 10-3: NPM-Prinzipien in kantonalen Zentralverwaltungen 2008 (in %)	232
Tab. 10-4: Prozentanteile öffentlicher Angestellter nach Kantonen und Ebenen 2005	233
Tab. 10-5: Ausgaben für Outsourcing (general government) als Anteil des BIP	235
Tab. 10-6: Privatisierung und ÖPP in den Kantonen	236
Tab. 10-7: Anzahl Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) der öffentlichen Verwaltung 2005	238
Tab. 10-8: Personal und Budget der Departemente	239
Tab. 10-9: Sprachen der 199 höchsten Kader der Bundesverwaltung	239
Tab. 10-10: Interdepartementale Planungs- und Koordinationsinstrumente	241
Tab. 10-11: Die obersten Gerichte der USA, Frankreichs, Deutschlands und der Schweiz	244
Tab. 10-12: Rule of Law Indicator der Weltbank	245
Tab. 10-13: Austausch von Beamten nach einem Regierungswechsel (senior staffing)	246
Tab. 10-14: Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an Beschäftigten insgesamt	247
Tab. 10-15: Prozentanteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf zentraler Ebene	248
Tab. 10-16: Government Effectiveness Indicator	249
Tab. 10-17: Performance-Bewertung und leistungsbezogene Entlohnung im Vergleich	250
Tab. 11-1: Beziehungsmuster Verbände und politisches System	254
Tab. 11-2: Verbandliche Einflussformen auf die Rechtsetzung	254

Tab. 11-3: Regulierung parlamentarischen Lobbyings im Vergleich	255
Tab. 11-4: Übersicht Gesamtarbeitsverträge (GAV)	258
Tab. 11-5: Verbandsstrukturen in Industrie und Handel	260
Tab. 11-6: Spitzen- und Einzelverbände in ausgewählten Sektoren	261
Tab. 11-7: Übersicht Dachverbände der Wirtschaft	262
Tab. 11-8: Mitgliederentwicklung der gewerkschaftl. Dachverbände 1970–2010	263
Tab. 11-9: Gewerkschaftsdichte, bargaining coverage in %, sowie Streiktage	265
Tab. 12-1: Außenpolitische Eckdaten	282
Tab. 13-1: Inflationsrate der Schweiz im Vergleich	284
Tab. 13-2: Arbeitslosenrate (in %)	285
Tab. 13-3: Anteile Einkommenssteuer und Sozialversicherungsabgaben am BIP 2011	289
Tab. 13-4: Verteilung der Steuereinnahmen auf die politischen Ebenen 2010	290
Tab. 13-5: Ungleichheit der Einkommensverteilung (Gini-Koeffizient)	291
Tab. 13-6: Schweizerische und deutsche Schuldenbremse im Vergleich	294
Tab. 13-7: Formale Prinzipien der Sozialpolitik	296
Tab. 13-8: Einführungszeitpunkt sozialpolitischer Programme im Vergleich	297
Tab. 13-9: Drei Welten des Wohlfahrtsstaates nach Esping-Anderson	298
Tab. 13-10: Die drei Säulen der schweizerischen Sozialversicherung	300
Tab. 13-11: Kompetenzen von Bund und Kantonen in der Sozialpolitik (Jahr 2000)	301
Tab. 13-12: Sozialausgaben der politischen Ebenen 1998 (in %)	301
Tab. 13-13: Sozialausgaben in der Schweiz als Anteil des BIP	303
Tab. 13-14: Öffentliche Sozialleistungsquote als Anteil des BIP	304
Tab. 13-15: Anteile Sozialversicherung an gesamten Einnahmen des Staates 2010	304
Tab. 14-1: Politische Steuerungsprogramme in der Rundfunkpolitik	307
Tab. 14-2: Medienkulturen in der Deutschschweiz und der Romandie	308
Tab. 14-3: Marktanteil Fernsehsender in der Schweiz (in %)	310
Tab. 14-4: Programmprofile der Schweizer Fernsehsender (Zeitungsumfang in %, 2008)	311
Tab. 14-5: TV-Programm der SRG SSR nach Inhaltskategorie (in %)	311
Tab. 14-6: Marktanteile öffentlich-rechtlicher Fernsehanstalten im Vergleich (in %)	312
Tab. 14-7: Durchschnittliche Fernsehnutzung pro Tag in Vergleich (2010/2011)	313
Tab. 14-8: Die Marktanteil der Radiosender in der Schweiz (in %)	314
Tab. 14-9: Radionutzung nach Sprachregionen, Alter und Geschlecht (Min. pro Tag)	314
Tab. 14-10: Durchschnittliche Radionutzung pro Tag im Vergleich (2010/2011)	315
Tab. 14-11: Entwicklung der Titelzahl und der Auflage von Kaufzeitungen	316
Tab. 14-12: Auflagenhöhe der Schweizer Presse 2005–2011	317
Tab. 14-13: Durchschnittliche Zirkulation von Kauf- und Gratis-Tageszeitungen	318
Tab. 14-14: Die umsatzstärksten Pressekonzerne 2011	318

Tab. 14-15: Stellungnahmen des Schweizer Presserats	319
Tab. 14-16: Anzahl der Einwohner pro Breitband-Anschluss im Vergleich	320
Tab. 14-17: Medienpolitische Ziele in der Schweiz	321
Tab. 14-18: Finanzierungsformen des öffentlichen Rundfunks im Vergleich	322
Abb. 2-1: Finanzströme des NFA 2012	32
Abb. 8-1: Lineare Regression der Sitz- und Stimmenanteile von fünf Parteien 1947–2011	203

1 Einleitung

Ogleich geographisch im Zentrum Europas und sprachlich, konfessionell und ethnisch ein Staat mit großer Diversität, ist die Schweizerische Eidgenossenschaft politisch (und politikwissenschaftlich) doch eher eine Fremde in Europa geblieben. Während etwa die politische Enthaltsamkeit hinsichtlich einer aktiven Mitgestaltung in der Europäischen Union selbst gewählt ist, ist die politikwissenschaftliche Lücke hinsichtlich verständlicher und gleichwohl detaillierter Einführung- und Vergleichsbänden angesichts einer Fülle von 96.273 Erst- und Neuerscheinungen in Deutschland im Jahr 2011 doch etwas überraschend (davon entfallen allerdings nur 4% auf die Sozialwissenschaften, vgl. www.boersenverein.de/de/182717). Um diese Lücke zu verringern, werden in der vorliegenden Einführung die wichtigsten Strukturelemente der Schweizer Demokratie vorgestellt und mit denen in anderen westlichen Demokratien verglichen.

So wird die konkordanzdemokratische Arbeitsweise der schweizerischen Demokratie z.B. mit dem mehrheitsfördernden Westminster-Modell kontrastiert, um Besonderheiten dieses Modells deutlicher zu machen. Das Regierungssystem der Schweiz wird (immer noch) als Sonderfall behandelt, an dem sich Empirie und Theorie über die Funktionsweise von Regierungssystemen zu bewähren haben. So ist der schweizerische Föderalismus etwa sehr stark dezentralisiert und die Referendumsdemokratie *de jure* und *de facto* weltweit am besten ausgebaut. Auch die Kombination von präsidentiellen und parlamentarischen Elementen im Regierungssystem ist weltweit einmalig und entsprechend schwierig zu klassifizieren. Die permanente Große Koalition und die dauerhafte außenpolitische Neutralität sind weitere Herausforderungen für die vergleichende Politikforschung (Lane 2001: 3).

Angesichts der komplizierten Konstellation verschiedener cross-cutting social cleavages in Geschichte und Gegenwart ist die beobachtbare Stabilität und Integration auf politisch-institutioneller wie gesellschaftlicher Ebene keineswegs selbstverständlich und nicht monokausal zu erklären. Die in Kap. 3 noch genauer vorzustellende sozialstrukturelle Heterogenität der Bevölkerung und der lokalen und regionalen Strukturen dürfte erheblich zur Entwicklung des im Folgenden noch ausführlicher vorzustellenden Systems der Gewaltenteilung beigetragen haben. „Switzerland’s social make-up, like that of Belgium, appears at face value to furnish the most unpromising conditions for stable government“ (Burgess 2006: 118). Trotz der widrigen Ausgangsbedingungen für eine stabile Demokratie ist es aber gelungen, eine der ältesten, bewährtesten und ununterbrochen funktionsfähigen Demokratien der Welt zu etablieren. Die Orientierung an den politischen Institutionen der USA mag dabei hilfreich gewesen sein, aber auch die institutionellen Sonderregelungen, die man in Abweichung von den bekannten und etablierten Demokratien gefunden hat. Das Erfolgsrezept kann man vielleicht als eine Mischung aus Lernen von den Besten und einer Bereitschaft zu pragmatischer Innovation und unkonventionellen Wegen umschreiben.

Auch in der tagesaktuellen Politik geht die Schweiz oft eigene Wege. 1992 entschied sich eine Mehrheit gegen den Beitritt zum EWR und die Politik entwickelte als Ersatz die Idee

des „bilateralen Wegs“, statt des Primats effizienter parlamentarischer Mehrheitsentscheidungen setzt man auf langwierige Deliberation und direkte Demokratie, statt professionalisierter und abgehobener *classe politique* auf die Erfahrung von Nebenberufs- und Feierabendpolitikern. In diesem Buch werden diese und weitere politische Veränderungen der letzten 10 bis 15 Jahre ausführlich thematisiert und in einen analytischen Rahmen gestellt.

Der politische Wandel der letzten Jahrzehnte fand einen sichtbaren Ausdruck in der Totalrevision der Verfassung von 1999. Die „neue“ Verfassung trat zum 1. Januar 2000 in Kraft und ersetzte die alte Bundesverfassung von 1874. Die neue Verfassung hat Entwicklungen kodifiziert, etwa die Einführung neuer Grundrechte, die bislang nur durch Bundesgesetze und Rechtskommentare vollzogen wurden. Sie hat z.B. Regelungen, die durch Volksinitiativen in die Verfassung gelangt sind und eigentlich nicht auf diese Ebene gehören, herabgestuft. Die Totalrevision wurde am 18. April 1999 von 59,2% der Bevölkerung und einer Mehrheit von 14 zustimmenden Kantonen angenommen.

Getrennt von der Verfassungsreform 1999 wurde eine Reform des Föderalismus durchgeführt. Sie sollte zur Entflechtung und Effizienzsteigerung politischer Prozesse führen und fand 2004 einen vorläufigen Abschluss in der Neuordnung der horizontalen und vertikalen Finanzbeziehungen von Kantonen und Bund, dem Neuen Finanzausgleich (NFA). Die „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung“, so der genaue Titel der Reform, wurde am 28. November 2004 durch Volksabstimmung angenommen und trat Anfang 2008 in Kraft. Seine Ziele sind eine klarere Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, die Verringerung des tendenziell zunehmenden Unterschieds bei den kantonalen Steuereinnahmen und eine wirksamere Steuerung der Ausgleichszahlungen zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen (vgl. Kap. 2.2.3).

Im Parteiensystem sind die verstärkte Polarisierung und der Aufstieg der SVP seit Mitte der 1990er Jahre zu nennen, die wiederum Auswirkungen auf das Regierungssystem im engeren Sinne und die politische Kultur haben. Die konsensorientierte Willensbildung und Entscheidungsfindung der Schweizer Politik ist durch den eindrucksvollen Aufstieg der Schweizerischen Volkspartei SVP (vgl. Kriesi 2005) einerseits sowie der Grünen und Sozialdemokraten andererseits seit den 1990er Jahren zumindest auf verbaler und symbolischer Ebene erheblich unter Druck geraten. Die Verdopplung der Unterstützung für die SVP zwischen 1995 und 2007 zur mit Abstand stärksten Partei (28,9%) indiziert einen Wandel der konkordanten Politikprozesse zu einem stärker polarisierten und konkurrenzbetonten System. Um eine 2008 gegen den Willen der SVP mit den Stimmen der Mitte-Links-Parteien gewählte „eigene“ Bundesrätin loszuwerden, musste sie gleich die ganze Kantonalpartei ausschließen. Die daraus entstandene BDP, sowie die 2007 aus einer Abspaltung von den Grünen entstandenen Grünliberalen (GLP) haben zwar bei der Wahl 2011 wieder die politische Mitte gestärkt, aber auch die Fragmentierung des Parteiensystems weiter erhöht.

Die politische Kultur ist seit den 1990er Jahren als viel schärfer, medialisierter und spalten-der wahrgenommen worden (Church 2004a: 22). Die politischen Veränderungen der letzten Dekade wurden zeitweise als eine Entwicklung in Richtung funktionaler Gewaltenteilung (Regierung/Opposition) interpretiert. Lange Zeit galt die Schweiz als „Extremtyp“ der Konkordanzdemokratie. Inzwischen näherte sie sich aber zunehmend einem „Normalfall“ von Konsensdemokratie an (Vatter 2008: 147).

Der Parteienproporz auf Regierungsebene bleibt ein Dauerthema in der politischen Debatte. Dies betrifft sowohl die Frage nach dem angemessenen Sitzanteil der im Bundesrat vertrete-

nen Parteien wie auch die nicht in der Regierung vertretenen Parteien. Hier sind insb. die beiden grünen Parteien betroffen, die inzwischen breite Unterstützung bei Wahlen genießen. Für ihre Aufnahme in den Bundesrat müsste aber entweder eine etablierte Regierungspartei auf einen Sitz verzichten oder die Anzahl der Bundesratssitze müsste erhöht werden, was eine Verfassungsänderung erfordern würde. Nachdem in 2003 die CVP ihren zweiten Bundesratssitz verloren hat, könnte es als nächstes für die gegenwärtig noch mit zwei Sitzen in der Regierung vertretene FDP enger werden, die nur wenige Prozentpunkte stärker ist als die CVP. Aber auch auf den Bundesratssitz der BDP richten sich Begehrlichkeiten. De facto könnte das dazu führen, dass mittelfristig nur die beiden stimmstärksten Parteien (oder solche über z.B. 20% Stimmenanteil) Anspruch auf zwei Sitze hätten, die kleineren Parteien jeweils nur Anspruch auf einen Sitz. Eine faktische Ausnahme würde die SVP spielen, die zwar seit 2003 stimmenstärkste Partei ist, seit der Wahl Widmer-Schlumpfs in den Bundesrat und der Abspaltung der Bündner SVP-Sektion als BDP in 2008 aber lediglich mit einem Bundesrat in der Regierung vertreten ist.

Eine weitere Option wäre ein konkurrenzdemokratisches System mit alternierenden kleinen Koalitionen. Das gegenwärtig noch stärker fragmentierte Parteiensystem würde hierzu einige Optionen bereit halten. Allerdings wäre mit diesem Schritt das Konkordanzsystem auf Regierungsebene zu opfern. Und es würde eine ganz neue Dynamik des „Koalitionspokers“ um die kleineren Parteien der Mitte entstehen. Vermutlich würden mindestens drei Parteien für eine minimum winnig coalition erforderlich sein. Die kleinen Parteien in einer solchen Koalition ständen in der Versuchung, ihren Gewinn bzw. Einfluss in der Regierung durch Vetopolitik und Koalitionspoker zu erhöhen. Während gegenwärtig Kleinparteien eher zu den Verlierern des Regierungsformats zählen, würden sie in einem solchen System ihre Gewinnchancen deutlich erhöhen. Gegenwärtig sind z.B. Grüne und Grünliberale nicht in der Regierung vertreten und CVP und BDP mit nur einem Sitz. Lediglich die FDP ist als mittelstarke Partei mit zwei Sitzen noch gut repräsentiert. Durch kleine Koalitionen könnten Kleinparteien also versuchen, ihre Sitzzahl in der Regierung zu erhöhen. Der Preis dafür wäre aber ein gestiegenes Risiko für die momentanen Bundesratsparteien, auch einmal in der Opposition zu landen.

Eine weitere Reformoption ist die Direktwahl der Bundesräte durch das Volk gewesen, wie dies bei den Regierungsräten auf kantonaler Ebene der Fall ist. Diese von der SVP unterstützte Option würde sich vor dem Hintergrund der kantonalen Praxis einerseits zwar in das politische System der Schweiz einfügen. Andererseits gibt es aber auch gute Gründe, warum die Verfassungsgeber sich – im Unterschied zur kantonalen Ebene – auf der nationalen Ebene bewusst gegen diese Option entschieden haben. Sie würde die Legitimation und damit das präsidiale Moment der Regierung stärken und die Gefahr einer weiteren Autonomisierung der Führungsschicht nach sich ziehen. Die personalisierte Direktlegitimation der Exekutive würde auch der sachunmittelbaren Dimension der direkten Demokratie entgegen stehen. Durch die verlängerten und personalisierten Wahlkämpfe würde auch die politische Kultur weiter polarisiert werden und die Konsensuskultur Schaden nehmen können. Entsprechend wurde in der Volksabstimmung vom Juni 2013 diesem Modell mit 76,3% eine deutliche Absage erteilt. Auch erhielt die Initiative in keinem der Kantone eine Mehrheit.

Linder (2005: 328) bündelt die Reformdebatten zu zwei Szenarien: einen Umbau zu einem bipolaren Konkurrenzsystem oder einer Revitalisierung der Konkordanz durch Einführung konkurrenzdemokratischer Momente lediglich bei der Regierungsbildung. Das erste Szenario bedeutet einen grundlegenden Umbau mit Beseitigung der institutionellen Konkordanz-

zwänge und Rückbau der direkten Demokratie, eine Gewichtsverlagerung von der Abstimmungs- zur Wahldemokratie, z.B. durch Einführung eines relativen Mehrheitswahlrechts. Der einfache Mechanismus der Wahl benachteilige „die Unterschichten weniger als die Abstimmungsdemokratie mit ihrem Mittelstands-Bias und ermöglicht – bei Chancen des Regierungswechsels – programmatische Alternativen“. Allerdings braucht es für einen solchen, gegenwärtig unrealistischen Umbau weit mehr „als die Aufkündigung der Regierungsbeteiligung an eine der bisherigen Parteien oder ihren freiwilligen Austritt. Die Veränderungen wären einschneidend“ (ebd.: 329).

Demgegenüber sieht das zweite Szenario keinen institutionellen Umbau vor, sondern lediglich eine Verflüssigung der Zauberformel (vgl. Kap. 9.4), bei der die Konkordanz und die übergroße Mehrheit in der Regierung zur Minimierung von Referendumsrisiken beibehalten werden, „aber diese Mehrheit besteht aus einer von Legislatur zu Legislatur wechselnden Koalition jener Parteien, die ein gemeinsames Politikprogramm realisieren will. Das kann selbstverständlich in eine große Koalition wie bisher, aber auch in eine Mitte-Links- oder Mitte-Rechts-Koalition münden“ (ebd.: 330). Das Parlament würde sich dadurch zunehmend zum entscheidungsrelevanten Abstimmungsgremium wandeln und die Ergebnisse der Parlamentswahlen könnten unmittelbaren Einfluss auf die Regierungsbildung gewinnen. Auf solche Gestaltungsoptionen im bestehenden Konkordanzsystem wird man sich nach Linder aber erst besinnen, „wenn es zu bedeutsamen Verschiebungen der Kräfteverhältnisse unter den Regierungsparteien kommt“ (ebd.: 331).

Schließlich stellt auch die Europäische Integration in mehrfacher Hinsicht eine Herausforderung für die Politik der Schweiz dar. So wurde aus der Europäischen Kommission in den letzten Jahren vermehrt hinterfragt, ob der sogenannte Bilateralismus, der sich nach dem Scheitern des EWR-Beitritts in den 1990er Jahren entwickelt hatte, noch ein gangbarer Weg ist. Es sind insbesondere steuer- und wirtschaftspolitische Fragen, die sich immer wieder auch auf die politische Ebene insgesamt auswirken. 2001 wurden Verhandlungen über ein umfassendes Dienstleistungsabkommen auf Initiative der Schweiz aufgenommen, aber 2003 wieder abgebrochen. Dass es im Vergleich zum EU-Binnenmarkt noch umfangreiche Barrieren für den Handel mit der Schweiz gibt, wird u.a. für das relativ hohe Preisniveau verantwortlich gemacht. Eine umfangreichere Marköffnung würde zwangsläufig zu mehr Konkurrenz aus dem Ausland führen, mit Konsequenzen auch für die Politik. In der Steuerpolitik gab es Spannungen aber nicht nur mit der EU, die z.B. einen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen wünscht, sondern auch mit einer Reihe von einzelnen Regierungen, einschließlich den USA. Diese letztlich meist gescheiterten Steuerabkommen sind aber teilweise in der Schweiz („Lex USA“) und teilweise im Ausland (Deutschland) hochgradig umstritten gewesen.

Anliegen des Buches ist es, in die Grundstrukturen des schweizerischen Regierungssystems einzuführen und aktuelle Entwicklungen auch für Nichtschweizer verständlich zu machen. Darüber hinaus soll der Band dazu beitragen, das Defizit an internationalen Vergleichen und vergleichenden Einzeldarstellungen zu reduzieren. Dieses Vergleichsdefizit resultiert insbesondere aus der Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der EU, die im politikwissenschaftlichen Diskurs dazu geführt hat, das schweizerische Regierungssystem in entsprechenden Werken unberücksichtigt zu lassen. Auch die Perspektiven des Bilateralismus und des autonomen Nachvollzugs von EU-Politiken haben im politikwissenschaftlichen Diskurs bislang nur geringes Forschungsinteresse ausgelöst.

Schließlich ist zu erwähnen, dass die schweizerische Politik mit Policy-Instrumenten wie der Schuldenbremse und der Regulierung der Vorstandsgehälter durch die Hauptversammlung (sog. Abzocker-Initiative) wiederholt auch wichtige Impulse für die Nachbarländer bzw. die europäische Ebene gesetzt hat. Die in der Schweiz im Jahr 2001 verabschiedeten Schuldenbremse, nach der die Ausgaben während eines Konjunkturzyklus die Einnahmen nicht übersteigen dürfen, wurde in ähnlicher Form in der Föderalismusreform II in Deutschland aufgegriffen und 2009 ins Grundgesetz aufgenommen. Schließlich wurde die Idee einer institutionellen Schuldenbremse Anfang 2012 in Form des europäischen Fiskalpaktes sogar auf die internationale Ebene transferiert. Ein weiteres Beispiel für eine Policy-Innovation der Schweiz, die im Ausland zumindest Interesse ausgelöst hat, ist die im März 2013 mit großer Mehrheit angenommene Abzocker-Initiative (auch Minder-Initiative nach Ständerat Thomas Minder). Diese sieht eine Stärkung der Generalversammlung und damit der Aktionäre von börsennotierten Schweizer Unternehmen vor. Danach müssen z.B. die Vergütungen des Verwaltungsrates, der Geschäftsleitung und des Beirates jährlich von der Generalversammlung beschlossen werden. Auch müssen der Präsident und die Mitglieder des Verwaltungsrates jährlich (wieder)gewählt werden. Abgangsentschädigungen, Vergütung im Voraus und Prämie für Firmenkäufe und -verkäufe wurden verboten.

Das vorliegende Buch ist als Überblicks- und auch als Nachschlagewerk gedacht, mit dessen Hilfe gezielt Fragen zu den komplexen Prozessen der schweizerischen Demokratie nachgegangen werden kann. In der vergleichenden Perspektive geht es auch darum, die Position der Schweiz im internationalen Kontext anhand qualitativer und quantitativer Kriterien, z.B. auf Basis von Eurostat- und OECD-Daten aufzuzeigen. Wie demokratisch, professionalisiert, effizient und polarisiert die schweizerische Politik ist, lässt sich am besten durch internationale Vergleiche auf Basis entsprechender Indices einschätzen. Im Hinblick auf andere institutionelle Merkmale des Regierungssystems bietet sich dagegen eher ein qualitativer Vergleich unter Einbeziehung entwicklungsgeschichtlicher Gesichtspunkte an. Für die Entstehung des symmetrischen Bikameralismus ist etwa das Vorbild des US-Kongresses zu berücksichtigen. Auch für die Einordnung der Form des Regierungssystems mit ihren präsidentiellen Elementen ist diese Perspektive hilfreich.

2 Grundlagen

2.1 Die Verfassung

2.1.1 Regierungsform

Ideengeschichtlich diente der Begriff der Regierungsform zur Unterscheidung von Republiken und Monarchien bzw. Autokratien. In Europa sind z.B. die Schweiz, Österreich, Deutschland und Frankreich als Republiken organisiert, Spanien, Belgien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich als konstitutionelle Monarchien. Da die monarchischen Elemente aber mehr zeremonielle als realpolitische Relevanz haben, ist dieses Kriterium für eine empirisch gehaltvolle Klassifikation von Regierungssystemen wenig ergiebig. Stattdessen ist der Begriff der Regierungsform bzw. des Regierungstyps als Oberbegriff zur Klassifikation von Regierungssystemen gebräuchlich.

In historischer Perspektive hat man sich in der Schweiz bereits sehr früh des dynastischen Herrschaftselements durch kriegerrische Sezession vom Habsburgerreich entledigt und eine republikanische, demokratische Staatsform eingeführt. Bei der Genese des modernen Schweizer Regierungssystems haben Adel und Monarchie als politische Herrschaftsformen den Schritt vom Absolutismus zur Demokratie auch in ihren symbolischen Formen nicht überlebt. Diese frühe republikanische Verfassungsgeschichte ist typisch für präsidentielle Systeme wie die USA, die sich durch kriegerrische Sezession von einem „Mutterland“ lösten und eine präsidentielle Staatsform etablierten (Döring/Hönnige 2008: 452). In parlamentarischen Systemen entwickelte sich die Demokratie dagegen eher langsam im formellen Gehäuse monarchischer Strukturen, die politisch jedoch zunehmend einflussloser wurden (Großbritannien) oder in revolutionären Umbrüchen ganz abgeschafft wurden (Frankreich, Deutschland).

Auch in systematischer Perspektive nimmt die Schweiz bei der vergleichenden Bestimmung ihrer Regierungsform eine Sonderstellung ein. In der Politikwissenschaft sind zur Unterscheidung von Regierungssystemen mehrere Klassifikationen gebräuchlich. Von Winfried Steffani (1981, 1992) wurde die Unterscheidung von parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen geprägt, von Matthew S. Shugart und John M. Carey (1992) stammt eine Klassifikation nach fünf Regierungsformen und von Maurice Duverger (1980) das Konzept des Semi-Präsidentialismus.

Hauptunterscheidungsmerkmal für die Bestimmung einer Regierungsform als parlamentarisch oder präsidentiell ist nach Steffani die Rückholbarkeit bzw. Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament. Nach diesem Kriterium ist die Schweiz präsidentiell organisiert, da die Bundesräte nach ihrer Wahl nicht vom Vertrauen des Parlamentes abhängig sind, eine

Abberufung der ganzen Regierung oder einzelner Bundesräte durch das Parlament, wie der Fall Widmer-Schlumpf 2008 gezeigt hat, nicht möglich ist. Dagegen sind Regierungen in parlamentarischen Demokratien weitgehend vom Vertrauen einer parteipolitisch organisierten Mehrheit im Parlament abhängig. Fehlt diese Mehrheit bzw. kommt eine Mehrheit gegen die amtierende Regierung zustande, kann sich eine Regierung nicht mehr (lange) im Amt halten. Ein zweites Hauptkriterium parlamentarischer Systeme ist nach Steffani die doppelte Exekutive, also die Trennung von Regierungschef und Staatsoberhaupt (ebd.). Auch diese Trennung ist im Regierungssystem der Schweiz mit seinem im Bundesrat jährlich rotierenden Präsidentenamt nicht gegeben. Die Funktionen des Regierungsmitglieds und des Staatsoberhauptes sind nicht getrennt, sondern im Bundesrat vereint; es liegt also eine „geschlossene Exekutive“ vor. Allerdings ist nicht der jährlich wechselnde Bundespräsident, sondern der Bundesrat als Ganzes das Schweizer Staatsoberhaupt.

Ob der Präsident vom Parlament oder vom Volk bestimmt wird, ist dagegen bei Steffani kein Hauptkriterium. „Zum präsidentiellen Regierungssystem zählt Steffani aufgrund der geschlossenen Exekutive das Kollegialsystem, das die Bundesregierung der Schweizer Eidgenossenschaft charakterisiert und das andere Forscher als Zwischenform einstufen, so beispielsweise Lijphart“ (Schmidt 2000: 311f.). Frankreich hat nach den Kriterien von Steffani eine parlamentarische Regierungsform: Sowohl die Abberufbarkeit der Regierung wie auch die doppelte Exekutive sind dort gegeben. Allerdings hat sich im Anschluss an Duverger (1980) die Einordnung als semi-präsidentielles System durchgesetzt.

Tab. 2-1: Merkmale von Parlamentarismus und Präsidentialismus

Parlamentarismus	Präsidentialismus
Rückholbarkeit der Regierung durch das Parlament (z.B. Misstrauensvotum)	Keine Abberufung der Regierung durch das Parlament möglich
Doppelte (duale) Exekutive von Staatsoberhaupt und Regierungschef	Geschlossene Exekutive: Einheit von Staatsoberhaupt und Regierungschef
Regierungschef wird vom Parlament gewählt	Direktwahl des Präsidenten (und des Parlaments) durch das Volk (duale Legitimation)
Kompatibilität von Regierungsamt und Parlamentsmandat gegeben und erforderlich	Inkompatibilität von Regierungsamt und Parlamentsmandat
Parlamentsauflösung durch die Regierung z.B. nach Vertrauensfrage möglich	Keine Parlamentsauflösung durch die Regierung möglich
Relativ starke Fraktionsdisziplin erforderlich	Schwache Fraktionsdisziplin und Unabhängigkeit der Regierungspartei(en) von der Exekutive

Quelle: Nach Schmidt 2008: 293.

Schließlich sind semi-präsidentielle Systeme nach Duverger (1980) dadurch gekennzeichnet, dass der mit bedeutsamen Kompetenzen ausgestattete Staatspräsident direkt gewählt wird und ihm eine vom Vertrauen des Parlaments abhängige Regierung gegenüber steht bzw. beide gemeinsam eine „doppelte Exekutive“ bilden. Beispiele für semi-präsidentielle Systeme sind Frankreich und auch Österreich, wobei der Französische Präsident deutlich mehr Kompetenzen hat als der Österreichische. Trotz des präsidentiellen Merkmals der Unabhängigkeit der Regierung vom Parlament ist die Schweiz also kein semipräsidentielles Regierungssystem nach Duverger. Einmal vom Parlament gewählt, gibt es für dieses keine Möglichkeit mehr, die einzelnen Bundesräte vor der nächsten Wahl abzuwählen.

Daher ist es durchaus naheliegend, mit dem Staatsrechtler Karl Loewenstein (1891–1973) von einer Direktorialregierung zu sprechen. Von Loewenstein (1959) stammt die Unterschei-

dung von sechs Regierungstypen in der konstitutionellen Demokratie: Die unmittelbare Demokratie wurde etwa zwei Jahrhunderte lang in den griechischen Stadtstaaten praktiziert, bis sie ab dem 13. Jahrhundert wieder in einigen bürgerlichen Gemeinden und Kantonen der Schweiz auftauchte, später aber zunehmend überall durch Repräsentativorgane ersetzt wurden. Die wenigen übrig gebliebenen kantonalen Landsgemeinden (Appenzell Innerrhoden und Glarus) wurden von Loewenstein zugespitzt als „Museumsstücke“ denn wirksame Techniken des Regierens charakterisiert (ebd.: 75).

Bei der von Rousseau inspirierten Versammlungsdemokratie in Frankreich 1795 oder auch dem „Langen Parlament“ in England 1640–49 ist eine vom Volk gewählte und in regelmäßigen Abständen zu erneuernde Versammlung der alleinige gesetzgebende Machthaber, dem alle anderen Staatsorgane untergeordnet sind. Kennzeichnend ist, dass die Delegation von Aufgaben an die Regierung oder einzelne Minister rein technischen Charakter hat und keine Rechte begründet, „die außerhalb des Rahmens der von der Versammlung erteilten Instruktionen oder der von ihr geübten Überwachung lägen. Kein anderes Staatsorgan ist von Rechts wegen in der Lage, die Autonomie und das Machtmonopol der Versammlung zu beeinträchtigen“ (ebd.: 77). Ein Recht der Regierung auf Parlamentsauflösung, ein Zweikammersystem oder andere Formen von Gewaltenteilung ist mit diesem Typus nicht vereinbar. Aufgrund einer Affinität für autokratische Lösungen wurde die Form der Versammlungsregierung auch von kommunistischen „Volksdemokratien“ für sich in Anspruch genommen. Von der parlamentarischen Regierung als dritter Form unterscheidet Loewenstein dann die Kabinettsregierung mit Westminster-Merkmalen wie zwei alternierende Parteien und klare Verantwortung gegenüber der Wählerschaft. Für den Präzidentalismus (Beispiel USA) gilt nach Loewenstein einerseits die wechselseitige Unabhängigkeit von Präsident und Parlament, andererseits die Notwendigkeit einer (informellen) Koordination. Die Direktorialregierung der Schweiz ist eine Regierungsform sui generis.

Direktorialregierung: Nach Loewenstein (1959: 120) ist die Schweizer Regierung ein Direktorium, dessen Einrichtung auf die französische Direktorialverfassung von 1795 zurück geht. „Im Gegensatz zu der, wenn man sich nur an den Verfassungstext hält, mit fast unbegrenzten Vollmachten ausgestatteten Bundesversammlung wird der Bundesrat von der Verfassung (Artikel 95) lediglich als die ‚oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft‘ bezeichnet“ (ebd.). Die Nähe zum Typus der Versammlungsregierung wird etwa in der de jure starken Stellung des Parlaments gegenüber dem Bundesrat deutlich, welcher nur ein untergeordneter Diener des Parlaments sei und „nicht ein unabhängiger Machthaber aus eigenem Recht“ (ebd.). Bemerkenswert ist nach Loewenstein auch die fast wörtliche Ähnlichkeit dieser Vorschriften mit den Artikeln 57 und 64 der Sowjet-Verfassung von 1956, die einen reinen Typus der Versammlungsregierung darstelle (ebd.).

Im Unterschied zum Verfassungstext entwickelte sich der Bundesrat in der Verfassungswirklichkeit allerdings von einem untergeordneten Diener „in die Rolle der politischen Führung hinein, die ihm auch von der Versammlung nicht streitig gemacht wird“ (Loewenstein 1959: 121). Verantwortlich dafür ist insbesondere das präsidentiale Element der Regierungsform, die Nichtabberufbarkeit der Bundesräte durch das Parlament, durch das die Bundesräte keine Rücksicht mehr auf Parteibindungen zu nehmen bräuchten und „sich ausschließlich von der Wohlfahrt des Schweizer Staates leiten“ ließen, formuliert Loewenstein optimistisch. In Ver-

bindung mit der ungeschriebenen Norm der automatischen Wiederwahl im Fall ihrer erneuten Kandidatur verfügt die Schweiz „über eine Gruppe von quasi-permanenten Regierungsfachleuten“, wie sie kein anderes Land aufweise (ebd.). Die Direktorialregierung in der Schweiz ging nach Löwenstein zwar aus der Versammlungsregierung hervor, hat sich aber so gewandelt, dass „die Regierung die unbestrittene politische Führung ausübt, mit dem Gegengewicht der ständigen politischen Kontrolle durch die Wählerschaft. Der Schweizer Typ der Direktorialregierung ist ein nicht nachahmbares Erzeugnis eines politisch reifen, gesellschaftlich homogenen, in seinen Gefühlsregungen beständigen und nüchternen Volkes“ (ebd.: 123). Mit einer „Kopie“ des Schweizer Systems eines kollegialen Exekutivorgans wurde lediglich in Uruguay (1918–34 und 1951–66) experimentiert, um „die in Lateinamerika üblichen Auswüchse der Präsidiälmacht auf ein Minimum zu beschränken und die Opposition – seit einer Generation besteht in Uruguay ein Zweiparteiensystem – in die politische Verantwortlichkeit einzubeziehen“ (ebd.).

Nach Shugart und Carey (1992) gibt es fünf Typen demokratischer Regierungssysteme, die nach den Kriterien der Autorität des Präsidenten über das Kabinett und der Trennung von Parlament und Kabinett unterschieden werden: Präsidientielle Systeme wie die USA sind durch die (Quasi-)Direktwahl des Präsidenten, die wechselseitige Unabhängigkeit von Präsident und Parlament sowie legislative Mitwirkungsrechte und Kabinettshehoheit des Präsidenten gekennzeichnet. Präsidientell-parlamentarische Systeme wie Russland unterscheiden sich davon durch ein präsidientielles Auflösungsrecht des Parlamentes und die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlamentes. Dagegen sind premier-präsidientielle Systeme wie Frankreich durch starke exekutive Kompetenzen des direkt gewählten Präsidenten gekennzeichnet. Die Regierung ist bei diesem Typ vom Parlament abhängig und kann vom Präsidenten nicht ohne parlamentarische Zustimmung abgesetzt werden. Des Weiteren werden neben parlamentarischen Systemen auch noch versammlungsunabhängige Regierungen unterschieden.

Bei **versammlungsunabhängigen Regierungen** wird die Regierung zwar durch das Parlament gewählt (indirekte Wahl), ist dann aber nicht mehr vom Vertrauen des Parlaments abhängig. Auch ist für diesen Typus kennzeichnend, dass das Parlament nicht von der Regierung aufgelöst werden kann und der (vom Parlament gewählte) Staatspräsident keine Rechte gegenüber der Regierung hat (Shugart/Carey 1992: 19–27).

Diese Typologie hat den Vorteil, den Grenzbereich parlamentarischer und präsidienteller Systeme noch einmal genauer auszdifferenzieren und sie bietet mit der versammlungsunabhängigen Regierung auch einen eigenen Typus an, der die institutionellen Merkmale der Schweizer Regierung angemessen aufnimmt. Die folgende Tabelle fasst die gebräuchlichen Klassifikationen von Regierungssystemen noch einmal zusammen. Auf die Einteilungen von Giovanni Sartori wird nicht an dieser Stelle, sondern in dem Kapitel zum Parteiensystem ausführlicher eingegangen. In Tabelle 2-3 werden wichtige Strukturmerkmale der Regierungssysteme der Schweiz, Deutschlands und des Vereinigten Königreichs im Überblick vorgestellt. Das britische Regierungssystem stellt in mehrfacher Hinsicht ein „most different system design“ zu dem der Schweiz dar. Die einzelnen in der Tabelle 2-3 eingeführten Merkmale werden in den folgenden Kapiteln dieses Buches noch ausführlicher vorgestellt.

Tab. 2-2: Klassifikationen von Regierungssystemen

Vertreter	Typen	Zuordnung der Schweiz
Loewenstein (1959)	• Unmittelbare Demokratie • Versammlungsdemokratie • Parlamentarismus • Kabinetts-Regierung • Präsidialismus	
Steffani (1981)	• Direktorialregierung • Präsidialismus • Parlamentarismus	Schweiz Schweiz
Duverger (1980)	Varianten des Semipräsidialismus: • Figurehead presidency (z.B. Österreich) • All powerful presidency (Frankreich) • Balanced presidency and government (z.B. Finnland)	Nicht einschlägig
Shugart/Carey (1992)	• Präsidialismus • Präsidentiell-parlamentarisches System • Premier-präsidentielles System • Parlamentarismus • Versammlungsunabhängige Regierung	Schweiz

Quelle: Nach Schulz 2003: 30, eigene Ergänzung.

Tab. 2-3: Regierungssysteme der Schweiz, Deutschland und des UK im Vergleich

	Schweiz	Deutschland	UK
Regierungsform	Mischtyp	Parlamentarisch	Parlamentarisch
Demokratiety	Konkordanzdemokratie	Konkurrenzdemokratie	Wettbewerbsdemokratie
Regierungsformat	Ausschließlich Große Koalition	Überwiegend Kleine Koalition	Überwiegend Einparteienregierung
Kabinettsstruktur	Kollegialprinzip	Richtlinienkompetenz des Kanzlers	Asymmetrisch; Prime ministerial government
Vertrauen/ Misstrauen	Kein Misstrauensvotum; Keine Vertrauensfrage	Konstruktives Misstrau- ensvotum; Vertrauensfrage (Parlamentsauflösung möglich)	Vertrauensfrage (Neuwah- len möglich)
Minister & Verwaltung	Sicheres Ministeramt, keine Entlassung möglich 7 Departemente	Seltene Kabinetts- umbildungen Flexibler Ressortzuschnitt	Relativ häufige Kabinetts- umbildungen Flexibler Ressortzuschnitt
Kabinettsstabilität	Hoch	Mittel bis hoch	Mittel
Exekutivmacht	Mittel	Mittel bis hoch	Hoch
Gewaltenteilung	Dezentralisiert und föderal Volkssouveränität	Zentralisiert und föderal	Zentralisiert und unitarisch Parlamentsouveränität
Bikameralismus	Symmetrischer Bikameralismus	Asymmetrischer Bikameralismus	Asymmetrischer Bikameralismus
Verfassungs- gericht	Kein Verfassungsgericht. Letztentscheidung beim Volk	Starke Verfassungs- gerichtsbarkeit	Schwache Verfassungsge- richtsbarkeit (seit 2009).

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

2.1.2 Verfassungsgeschichte

Wie in Frankreich zeichnete sich auch in der Schweiz gegen Ende des 18. Jahrhunderts ein tiefgreifender wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Umbruch ab. Trotz der Französischen Revolution erwiesen sich die herrschenden Eliten in der Schweiz als reformunwillig oder -unfähig. Anfang 1798 marschierten schließlich französische Truppen in die Schweiz ein, wo sie von einem Teil der Bevölkerung freudig begrüßt wurden, bei einem anderen Teil, insbesondere der Berner und Innerschweizer Bevölkerung, aber auch auf erbitelte Ablehnung stießen.

Mit der Ausrufung der Helvetischen Republik am 22. Januar 1798 wurden die alten Regierungen in den Kantonen abgeschafft und eine Zentralregierung in Aarau eingesetzt. Diese bestand aus einem Direktorium, das gemeinsam von einem Großen Rat und einem Senat gewählt wurde. Großer Rat und Senat bildeten gemeinsam die Legislative. Im Großen Rat wurden die Gesetze erarbeitet, im Senat wurden sie genehmigt oder verworfen. Von der Souveränität und Eigenstaatlichkeit der Kantone war nichts mehr übrig geblieben. „Neben den alten Eliten verlor die katholische Kirche am meisten. In der Verfassung von 1798 wurden Kirchen und Konfessionen konsequent dem Staat unterstellt und auf diese Weise ihrer öffentlichen Bedeutung entkleidet, ja letztlich ‚privatisiert‘“ (Reinhardt 2010: 115).

Neben den politischen und rechtsstaatlichen Umwälzungen wurden aber auch z.B. Währung und Maße vereinheitlicht und damit die Grundlage für einen einheitlichen Wirtschafts- und Handelsraum gelegt. Die Einführung der Handels- und Gewerbefreiheit ging mit der Aufhebung des Zunftzwanges und dem Verlust des politischen Einflusses der Zünfte einher. Dadurch wurden wiederum Arbeitskräfte für die industrielle Entwicklung frei gesetzt. Von den weiteren Plänen der neuen Republik, wie z.B. mehr Gleichberechtigung zwischen Ortsbürgern und „Hintersassen“ (Kap. 3.1) konnte aber nicht alles umgesetzt werden.

Die kurze Phase der Helvetik (1798–1803) unter Napoleonischem Einfluss hatte weit reichende Konsequenzen für die Formierung eines schweizerischen Cleavages von Konservativen (bzw. Föderalisten) und Liberalen (bzw. Zentralisten), wie auch für die soziale Modernisierung des Landes. Allerdings war schon bald der Widerstand der katholischen Orte, konservativer Politiker und enttäuschter Revolutionskräfte so groß, dass sich die Zentralregierung bzw. Napoleon zu Zugeständnissen genötigt sahen. Es entstand die Mediationsverfassung (1803–1813), in der die Idee der Einheitsstaatlichkeit zugunsten der föderalistischen Tradition wieder aufgegeben wurde.

Die Kantone erhielten ihre Souveränität zurück und die Zahl der Kantone erhöhte sich von 13 auf 19. Einige Rechte wie die Vereins-, Religions- und Pressefreiheit gingen wieder verloren. Andere wie die Niederlassungsfreiheit und die Handels- und Gewerbefreiheit wurden beibehalten. Die Kantone reorganisierten sich als repräsentative Republiken (Maissen 2006), jedoch sorgte ein hoher Zensus dafür, dass nur sehr wenige Einwohner mitbestimmen konnten (Reinhardt 2010: 119). Die Tagsatzung wurde wiederhergestellt. Zu den Modernisierungen der Napoleonischen Herrschaft gehörte die Übernahme des Code Civil (auch Code Napoléon), des 1804 proklamierten Bürgerlichen Gesetzbuches in der Westschweiz, dass z.B. auch im Königreich Westfalen nach der Befreiung 1815 beibehalten wurde.

Der **Code Civil** (auch Code Napoleon) ist ein im März 1804 von Napoleon eingeführte Vereinheitlichung und Modernisierung des französischen Zivil- bzw. Privatrechts im Sinne der bürgerlichen Ideale der Revolution, der auch in einer Reihe von Nachbarländern eingeführt wurde, so z.B. im Königreich Westphalen (1808) und anderen deutschen Ländern, aber auch in Italien, Spanien, Portugal, den Niederlanden und Belgien.

Der Wiener Kongress 1814/15 brachte die endgültige Anerkennung der ‚immerwährenden‘ Neutralität der Schweiz. Es kam zum Anschluss der Kantone Wallis, Neuenburg und Genf, sowie zur Eingliederung des ehemaligen Fürstbistums Basel (Jura) zum Kanton Bern und zur Garantie ihrer Grenzen. Die politischen Folgen des Wiener Kongresses waren auch für die Schweiz die Restauration der politischen Verhältnisse. Die Phase der Restauration 1815–1830 wurde durch den neuen Bundesvertrag, die „Lange Tagsatzung“ 1814/15 eingeleitet. Dadurch wurde die zentrale Ebene weiter geschwächt. Die Kantone erhielten z.B. die Erlaubnis, untereinander Sonderbünde abzuschließen, solange der Bund oder andere Kantone in ihren Rechten nicht beeinträchtigt werden. Die Verfassungen der beteiligten 22 Kantone stellten den alten Status quo weitgehend wieder her.

Jedoch war das Erstarken der liberalen Kräfte nicht mehr aufzuhalten. In der Folge der Juli-revolution 1830 in Frankreich kam es auch in der Schweiz zum meist freiwilligen Rücktritt der konservativen Regierungen. In den sog. regenerierten Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Freiburg, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau und Waadt schufen gewählte Verfassungsräte neue, liberale Ordnungen mit repräsentativen und direktdemokratischen Elementen sowie verbürgten Freiheitsrechten. 1845 schlossen die acht Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Obwalden, Zug, Freiburg und Wallis einen Sonderbund, um ihre Souveränität zu wahren. Im Juli 1847 beschließt eine liberale Mehrheit in der Tagsatzung, den Sonderbund aufzulösen, die Jesuiten auszuweisen und den Bundesvertrag zu revidieren. Es kommt zu militärischen Auseinandersetzungen mit relativ wenigen Verlusten. Die von Österreich unterstützten Sonderbundskantone kapitulierten bereits im November. Am 20. Juli 1847 erklärte die Tagsatzung den Sonderbund für aufgelöst und forderte im September eine Ausweisung der Jesuiten. Verhandlungen scheiterten und es kam zur militärischen Eskalation des Konflikts vom 3. bis zum 29. November 1847, der durch die Armee der Tagsatzung (General Dufour) mit nur geringen Opferzahlen schnell für sich entschieden werden konnte.

Der **Sonderbund** ist ein zunächst geheim gehaltener Zusammenschluss von konservativen, katholischen Kantonen der Innerschweiz sowie Freiburg und Wallis als Reaktion auf die zunehmend liberalere Politik der Tagsatzung. Trotz des Entgegenkommens der Tagsatzung und der Duldung der Jesuiten schlossen die konservativen Kantone LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR und VS unter Leitung des Luzerner Schultheissen Siegwart-Müller einen Schutz- bzw. Verteidigungsbund. Dessen Bekanntwerden 1846 führte zu einem liberalen Impuls in Kantonen wie Bern, Genf, Basel-Stadt und St. Gallen, in denen liberale Mehrheiten auch entsprechende Verfassungsänderungen herbei führten.

Der Verlauf des Sonderbundskrieges ist auch aus historisch-vergleichender Perspektive instruktiv. Im Unterschied zum großen europäischen Konfessionskrieg, dem Dreißigjährigen Krieg und dem Westfälischen Frieden von 1648, verliefen der Sonderbundskrieg und der

Friedensschluss durch Setzung einer neuen Staatsordnung sehr viel kürzer und zivilisierter. Zum anderen illustriert der Sonderbundskrieg Dynamiken, die in lose integrierten Staatenbünden oder in jungen, noch schwach integrierten Bundesstaaten durch Sonderbünde von Gliedstaaten innerhalb von Föderationen entstehen können. Die USA hatten ihren „Sonderbundskrieg“ durch die Konföderation der 11 (anti-abolitionistischen) Südstaaten und dem anschließenden Sezessionskrieg 1861–65. Weder in der Schweiz noch in den USA ist eine solche Möglichkeit vertiefter Zusammenarbeit von Gliedstaaten seither in die Verfassungsordnung aufgenommen worden. Mit den interkantonalen Verträgen und Konkordaten bestehen in der Schweiz aber Möglichkeiten zur themenspezifischen Kooperation von Kantonen, die aber meist bilateral genutzt werden.

Die Entstehung von Sonderbünden ist eine Problematik, mit der sich auch die EU in Zukunft vermehrt konfrontiert sehen könnte. Sie hat mit ihrer 2001 im Vertrag von Nizza eingeführten Möglichkeit einer „vertieften Zusammenarbeit“ von mindestens acht Mitgliedsstaaten der Union eine politische Option eingebaut, die bislang zwar kaum genutzt wird, aber möglicherweise noch Dynamik entfalten kann. Mit der vertieften Zusammenarbeit soll versucht werden, unterschiedliche Integrationsgeschwindigkeiten institutionell aufzufangen und unter Kontrolle zu halten.

In der Schweiz wurde der Sonderbund 1848 zwar gewaltsam, aber mit niedrigen Opferzahlen aufgelöst und auch in den Sonderbundskantonen übernahmen nun gewählte liberale Regierungen die Macht. In der nun radikal-liberal dominierten Tagsatzung wurde eine Verfassungskommission gewählt, die in nur wenigen Monaten die neue, von Tagsatzung und Volk gebilligte Verfassung ausarbeitete. Nach einem überwältigenden Sieg der Liberalen bei der Wahl des Nationalrates im Oktober 1848 nahm Anfang November 1848 die erste Bundesversammlung ihre Arbeit auf und wählte die ersten Bundesräte nach der neuen Verfassung.

Mit der Verfassungsgebung 1848 wurde in der Schweiz eine Konfliktlage befriedet, die in Deutschland noch länger prägend blieb. Dort fanden nach der Reichsgründung 1871 konfessionelle Spannungen noch ihren politischen Ausdruck im preußischen Kulturkampf. In der Schweiz hofften die Konservativen, „soviel Föderalismus wie möglich zu retten und damit die Souveränität der Kantone im Kern zu bewahren, die Radikalen setzten auf das Prinzip der unmittelbaren Volkssouveränität in einem Einkammer-Einheitsstaat“ (Reinhardt 2010: 134). Als Kompromiss wurde schließlich die Lösung der völlig gleichberechtigten zweiten Kammer nach dem Vorbild des US-Senats übernommen.

Die Geburtsstunde der modernen Schweiz war die Zustimmung der Bevölkerung in 15 ½ der damals 22 Kantonen zur Verfassung von 1848, deren Grundzüge bis heute Gültigkeit haben. Bei der Abstimmung wurde auch mit der alten Tradition der Einstimmigkeit gebrochen (ebd.: 135). Durch eingebaute Revisionsmöglichkeiten und eine „wohl dosierte Unbestimmtheit“ wurde die Akzeptanz für die unterlegenen Kantone aber erleichtert (ebd.). Die Verfassung von 1848 wurde durch die Idee eines ökonomischen Liberalismus geprägt, der die Freizügigkeit von Menschen und Gütern bzw. den freien Handel zwischen den Kantonen hoch schätzte. Bereits die Zeit ab 1798 war geprägt durch die Auseinandersetzung zwischen den konservativen (bzw. katholischen) Kräften der Innerschweiz und dem Liberalismus bzw. den eher protestantisch geprägten Kräften der äußeren Kantone. Im Sonderbundskrieg 1847 fand dieser Konflikt eine kurze militärische Zuspitzung, ehe schließlich der siegreiche Liberalismus („Freisinn“) durch geschickte Konzessionen die unterlegenen Sonderbundskantone in die neue Staatsordnung zu integrieren vermochte.

Bei der Verfassungsgebung 1848 lassen sich deutliche Einflüsse des US-amerikanischen Regierungssystems aufzeigen (Kristoferitsch 2007: 310). Dies gilt für die zwei Kammern der Bundesversammlung (insb. den Ständerat), die nach dem Vorbild des US-Repräsentantenhauses und des Senats geschaffen wurden. Darin kommt eine starke Gewichtung des Föderalismus und der damit verbundenen Souveränitätsrechte der Einzelstaaten zum Ausdruck. Zugleich soll eine durchsetzungsfähige und effektive Zentralregierung die gemeinsamen Interessen der Gliedstaaten verfolgen.

Schweizer Federalists? Die Verfassungslösung „geht im Wesentlichen auf die Schriften Troxlers und des Genfers Paul Fazy zurück. Die Gegensätze zwischen den liberalen Anhängern der Errichtung eines Einheitsstaats und der konservativen Anhänger des staatenbündischen status quo schienen in der Debatte um eine Verfassungsrevision unüberbrückbar. Da besann sich der Abgeordnete Diethelm-Altleder der Schriften seines Lehrers Troxler, der vorgeschlagen hatte, als Kompromiss zwischen Einheitsstaat und Staatenbund ein bundesstaatliches Zweikammersystem nach amerikanischem Muster zu schaffen“ (Kristoferitsch 2007: 311).

Für den Arzt und Philosophen Troxler verkörperte der US-amerikanische Kongress die beste Möglichkeit, die Diversität der Kantone auf der Ebene eines einheitlichen Bundesstaates zu gewährleisten.¹ Im Unterschied zu den USA wurden allerdings mehr Kompetenzen auf beide Häuser gemeinsam übertragen. Und bei der Einrichtung der Institution der Regierung ging man wieder andere Wege als in den USA. Zwar beschränken sich die direkten Anleihen bei der Verfassungsgebung auf das Zweikammersystem, jedoch ist in den Schriften eine erhebliche ideelle Vorbildfunktion der USA zu erkennen. Im Unabhängigkeitskampf der USA wurden Parallelen zu dem der Schweizer Kantone gesehen. „[W]ie sich die Schweiz gegen die Herrschaft der Habsburger erhoben hatte, so hatten auch die freiheitsliebenden Kolonisten die Unabhängigkeit ihrer Republiken erkämpft. Hier wie da waren es 13 Kolonien bzw. Orte gewesen, hier wie da war mit unorthodoxen Methoden und Guerillataktik ein übermächtiger Gegner besiegt worden, dem Helden Tell wurde der Feldherr Washington gegenübergestellt“ (ebd.: 313).

Zu den Grundlagen der Bundesverfassung von 1848, die bis in die Gegenwart Bestand haben, gehören die Bundesstaatlichkeit, die Kompetenz des Bundes für Außenpolitik und Militärfragen, Zölle und Münzen, die Vereinheitlichung bei Post, Maßen und Gewichten, sowie bei Privat-, Straf- und Verfahrensrecht, ein Zweikammersystem nach dem Modell der USA, eine dauerhafte Regierung aus sieben Bundesräten, sowie die Einrichtung eines Bundesgerichts, dass u.a. bei Streitigkeiten zwischen Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen entscheiden soll. Parallelen zu den USA finden sich auch im Gründungsmythos des jeweiligen Gemeinwesens, und zwar im Hinblick auf eine sezessionistische Entstehungsgeschichte. Die sehr frühe Ablösung der ersten Schweizer Orte von der Großmacht Habsburg und ihr

¹ „Indem ich lang und ernst diesem Vorwurf nachsann, trat mir ein glänzendes und glückliches Beispiel der Lösung aus der Wirklichkeit und Geschichte vor Augen. Es ist die Bundeseinrichtung Nordamerika's. (...) Die Verfassung der Vereinstaaten von Amerika ist ein grosses Kunstwerk, welches der menschliche Geist nach ewigen Gesetzen seiner göttlichen Natur schuf. (...) in ihr liegt ein Muster und Vorbild für Anordnung des öffentlichen Lebens der Republiken im Allgemeinen und für die Gliederung eines jeden volkstümlichen Bundesstaates, in welchem das Ganze und die Theile frei und gleich seyn sollen.“ Zit nach Kristoferitsch 2007: 311f.

Bundesschluss findet eine (teilweise bewusst inszenierte) Parallele in der Ablösung der ersten amerikanischen Kolonien von ihrem Mutterland, dem Britischen Empire und ihrem Bundesschluss.

Die Eidgenössische Bundesverfassung wird im Unterschied etwa zur US-amerikanischen Verfassung relativ häufig geändert. Dies geschieht z.B. durch Volksinitiativen, durch die bestehende Verfassungsartikel geändert oder neue Inhalte in den Rang einer Verfassungsregelung erhoben werden. Neben dieser Möglichkeit der Teilrevision gibt es noch die der Totalrevision, die zuletzt 1999 genutzt wurde. Bei einer Partialrevision werden einzelne oder wenige zusammenhängende Artikel geändert, bei einer Totalrevision werden alle Artikel beraten, ggf. geändert und die gesamte Verfassung neu beschlossen (Haller/Kölz/Gächter 2008: 106). Für beide Varianten sind sowohl das Volks- wie auch das Ständemehr erforderlich. Daneben gibt es weitere Anforderungen an eine Verfassungsänderung, die in der folgenden Tabelle zusammengefasst werden.

Tab. 2-4: Anforderungen bei einer Verfassungsrevision

	Formelle Anforderungen	Anforderungen an den Inhalt
Allgemein	Einhaltung der Revisionsvorschriften	Kein Verstoß gegen zwingendes Völkerrecht Kein unmöglicher Inhalt <i>Umstritten:</i> Beachtung des übrigen Völkerrechts Kerngehalt von Demokratie und Rechtsstaat („Materielle Schranken“) Generell-abstrakte Natur Rückwirkungsverbot
Partialrevisionen	Einheit der Form	Einheit der Materie

Quelle: Nach Haller/Kölz/Gächter 2008: 114.

Totalrevisionen der Verfassung sind äußerst selten. Nach der Verfassungsgebung 1848 kam es nur zweimal zu einer Totalrevision: 1874 und 1999. In der Totalrevision von 1874 wurde u.a. das fakultative Referendum eingeführt und die Kompetenzen des Bundes gestärkt (Reinhardt 2010: 136); 1999 wurden verfassungsrelevante einfachgesetzliche Regelungen in die Verfassung aufgenommen und dafür andere Details aus der Verfassung herausgenommen und in einfaches Recht überführt. Wichtige politische Reformen wie der föderale Finanzausgleich wurden als separate Reformen verhandelt.

Ein eigenes Verfassungsgericht existiert nicht. Während in Deutschland und auch in Österreich eigene Verfassungsgerichte als „Hüter der Verfassung“ hohes Ansehen genießen, und auch Großbritannien im Jahr 2009 einen Supreme Court als Letztinstanz für Verfassungsfragen aus dem Oberhaus ausgegliedert hat, kommt man in der Schweiz auch ohne ein solches durch parlamentarische Absprachen zu besetzendes oberstes Richterkollegium aus. Das Bundesgericht in Lausanne hat lediglich ein eingeschränktes Prüfungsrecht für Kompatibilität nationalen Rechts mit dem zwingenden Völkerrecht (vgl. Kap. 10.4). De facto prüft das Bundesgericht zwar die Gesetze, die es anzuwenden hat, auf ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, jedoch hat es keine Kompetenz, sie im Fall von Unvereinbarkeit zu verwerfen. Vielmehr ist es gehalten, sie in jedem Fall anzuwenden. Die einzige Ausnahme von dieser Regel ist die Unvereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit den zwingenden Teilen des Völkerrechts.

Nach Ansicht des österreichischen Verfassungsjuristen Hans Kelsen (1881–1973) wird erst durch ein Verfassungsgericht die volle Rechtsverbindlichkeit der Verfassung gewährleistet. Das Fehlen eines solchen ist nach Kelsen problematisch, weil letztlich nur ein eigenes Verfassungsgericht die Annullierung verfassungswidriger Akte garantieren kann. Verfassungsgerichte leisten auch einen Schutz von Minderheiten gegen Übergriffe der Mehrheit.

In der Schweiz ist diese Sicherungsfunktion teilweise durch die Konkordanz, teilweise durch die direkte Demokratie gewährleistet. In Ländern ohne eigens institutionalisierte Verfassungsgerichtsbarkeit, wie in der Schweiz und Großbritannien vor 2009, muss von einer Dominanz der Parlaments- bzw. Volkssouveränität über die Verfassung ausgegangen werden. Eine Verfassungskontrolle bei neuen Gesetzen und Gesetzesänderungen wie auch bei Volksinitiativen soll vielmehr durch die Bundesversammlung erfolgen. Bei Volksinitiativen darf die Bundeskanzlei irreführende Titel ändern und die Bundesversammlung muss prüfen, ob die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder die zwingenden Regeln des Völkerrechts verletzt werden (Art. 139 Abs. 3 BV). In diesen Fällen darf sie die Initiative für ganz oder teilweise ungültig erklären. Die zwingenden Normen machen allerdings nur einen äußerst geringen Anteil des gesamten Völkerrechts aus. Wird eine Verletzung nicht festgestellt, muss die Initiative nach Art. 99 ParlG (Unabänderbarkeit von Volksinitiativen) „so wie sie lautet“ zur Abstimmung gestellt werden. Wie lange Zeit auch in Großbritannien ist das Besondere an dieser Regelung, dass letztlich ein Parlament über Rechtsfragen entscheidet.

2.1.3 Verfassungsvergleich

Verfassungsvergleiche bewegen sich meist im Querschnittsbereich von Rechts-, Staats- und Politikwissenschaft, wie bereits die Verfassungstypologie von Aristoteles zeigt. Grundlegend für einen modernen Verfassungsvergleich ist die Unterscheidung von Verfassung im formellen und im materiellen Sinn, deren Funktionen sich zwar meist überschneiden, aber nicht deckungsgleich sind (Haller/Kölz/Gächter 2008: 98). So sind etwa beide Dimensionen in der Schweizerischen Bundesverfassung und im Deutschen Grundgesetz weitestgehend überlappend, während in der ungeschriebenen Britischen Verfassung die materielle Funktion dominiert. Eine Zwischenposition nimmt Österreich ein, „wo neben dem Bundesverfassungsgesetz zahlreiche Verfassungsnormen isoliert in einfachen Gesetzen und auch in Staatsverträgen enthalten sind“ (ebd.: 97).

Für einen empirischen Verfassungsvergleich können einzelne Funktionen wie etwa die Machtkontrolle, die Institutionalisierung von Grundrechten oder die Wirtschafts- und Sozialordnung (ebd.: 99) ausgewählt werden. Auch die Kriterien für eine Änderung der Verfassung, also ihre Flexibilität bzw. Starrheit, fallen teilweise sehr unterschiedlich aus (ebd.: 107). Dabei können unterschiedliche europäische Rechtstraditionen, die sich seit dem 18. Jahrhundert herausgebildet haben, eine Rolle spielen (Kelly 1992, Zweigert/Kötz 1996). Die Unterschiede zwischen dem angelsächsischen Common Law und der kodifizierten kontinentaleuropäischen Rechtstradition des Civil Law kommen auch auf Verfassungsebene zum Ausdruck. In der kontinentaleuropäischen Tradition wird unterschieden zwischen dem romanischen und dem germanischen (bzw. deutschen) Rechtskreis, zu dem als Nebenzweig das skandinavische (nordische) Recht gezählt wird. „Zum romanischen Kreis werden im allgemeinen Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, die BeNeLux-Staaten und die romanische Schweiz gezählt, zum deutschen Rechtskreis Deutschland, Österreich (z.T. auch die Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie) und die deutsche Schweiz“ (Dölemeyer 2010: 24).