

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Adrian Vatter

Das politische System der Schweiz

5. 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 Wissenschaftler:innen 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 Querverweise.

Adrian Vatter

Das politische System der Schweiz

5., aktualisierte und erweiterte 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 978-3-7560-0814-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-1568-3 (ePDF)

5., aktualisierte und erweiterte Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

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

Bern, im September 2013

Adrian Vatter

Vorwort zur fünften Auflage

Erfreulicherweise hat sich mein Buch „Das politische System der Schweiz“ in den letzten zehn Jahren zum Standardwerk über die politischen Institutionen der Schweiz entwickelt und gehört mittlerweile zu den am häufigsten zitierten Studien zur schweizerischen Demokratie. Die vorliegende fünfte Auflage ist eine vollständig überarbeitete und aktualisierte Version, wobei die bewährte Konzeption des Buches beibehalten wurde. Neben der Berücksichtigung der neuesten schweizerischen Parlaments- und Regierungswahlen von 2023 sowie aktuellen Volksabstimmungen und wichtigen politischen Ereignissen der vergangenen Jahre wurde viel Zeit und Aufwand in die Aktualisierung der einzelnen Kapitel investiert, um den neuesten Forschungsstand abzubilden. Dazu gehören insbesondere die Anpassungen und Erweiterungen der Abbildungen und Tabellen. Auch dieses Mal finden sich exklusive Daten zum Parlament und den Parteien auf der Grundlage eigener Erhebungen, die im Rahmen der Aufdatierung dieses Buchs durchgeführt wurden. Ein besonderes Augenmerk wurde zudem auf die Aktualisierung der Daten für internationale und interkantonale Vergleiche gelegt. Dank der freundlichen Unterstützung von FORS (Selects/Anke Tresch), IDHEAP (Markus Hinterleitner), Politools (smartmonitor/Daniel Schwarz) standen mir zudem erneut aktuelle und teilweise noch unveröffentlichte Daten zum Verhalten der Wählerschaft und den nationalen Parlamentsmitgliedern sowie den kantonalen Parteiensystemen zur Verfügung. Wie bei den früheren Auflagen hat mich mein Team am Lehrstuhl für Schweizer Politik an der Universität Bern bei der Überarbeitung und Aktualisierung des Buches stark unterstützt. Ein ausserordentlicher Dank gebührt einmal mehr Martina Flick Witzig, die wie bei früheren Auflagen die vorliegende Überarbeitung koordiniert, einzelne Kapitel bearbeitet, zahlreiche neue Vorschläge eingebracht und stets den Überblick behalten hat. Besonders bedanken möchte ich mich auch bei meiner langjährigen Mitarbeiterin Rahel Freiburghaus und meinem Mitarbeiter Pierre Lüssi, die sicherstellten, dass in den einzelnen Kapiteln die neuesten Forschungsergebnisse zur Schweizer Politik möglichst vollständig eingeflossen sind. Ein weiterer grosser Dank geht schliesslich an die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Lehrstuhl für Schweizer Politik an der Universität Bern, die bei der Aktualisierung der einzelnen Kapitel mitgewirkt haben, insbesondere Jorgos Birboutsakis, Saskia Buchmüller, Davide Della Porta, Elia Gerber, Rachel Klamt und Julia Krienbühl.

Bern, im Juni 2024

Adrian Vatter

Inhalt

Vorwort	5
Vorwort zur zweiten Auflage	6
Vorwort zur dritten Auflage	7
Vorwort zur vierten Auflage	8
Vorwort zur fünften Auflage	9
Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	19
Abkürzungsverzeichnis	23
Abkürzungsverzeichnis der Schweizer Kantone	27
Abkürzungsverzeichnis der Schweizer Parteien	28
1 Einleitung	29
1.1 Die Relevanz des politischen Systems der Schweiz	29
1.2 Forschungsstand, Ziele und Fragestellungen	32
1.3 Das politische System der Schweiz aus politikwissenschaftlicher Perspektive	36
1.4 Die konzeptionelle Grundlage für den Aufbau des Buches	48
1.5 Die theoretische Grundlage: Das Modell der Konsensdemokratie	51
1.6 Literaturverzeichnis	57
1.7 Fragen	61
2 Das Wahlsystem	63
2.1 Einleitung	63
2.2 Historische Grundlagen	64
2.3 Institutionelle Grundlagen	67
2.4 Die Funktionen und Wirkungen des schweizerischen Wahlsystems	73
2.5 Das schweizerische Wahlsystem im internationalen Vergleich	82
2.6 Zusammenfassung und Diskussion	86
2.7 Literaturverzeichnis	87
2.8 Fragen	90
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	114
3.6 Die Aufgaben und Funktionen der Schweizer Parteien	118
3.7 Das schweizerische Parteiensystem im internationalen Vergleich	139
3.8 Zusammenfassung und Diskussion	145
	11

Inhalt

3.9	Literaturverzeichnis	147
3.10	Fragen	154
4	Die Verbände und das Verbandssystem	155
4.1	Einleitung	155
4.2	Die historische Entwicklung der Wirtschaftsverbände	156
4.3	Die kollektiven Arbeitsbeziehungen der Sozialpartner	168
4.4	Die weiteren Interessenverbände in der Schweiz	172
4.5	Die Aufgaben und Funktionen der Verbände in der Politik	173
4.6	Die kantonalen Verbandssysteme im Vergleich	181
4.7	Das schweizerische Verbandssystem im internationalen Vergleich	185
4.8	Zusammenfassung und Diskussion	189
4.9	Literaturverzeichnis	191
4.10	Fragen	196
5	Die Regierung	197
5.1	Einleitung	197
5.2	Die historische Entwicklung der Regierungszusammensetzung	198
5.3	Die Regierungswahlen und -koalitionen in den Kantonen	204
5.4	Die Wahl und Organisation des Bundesrates	213
5.5	Die Aufgaben und Funktionen des Bundesrates	224
5.6	Die Schweizer Regierungskoalition im internationalen Vergleich	243
5.7	Zusammenfassung und Diskussion	245
5.8	Literaturverzeichnis	251
5.9	Fragen	257
6	Das Parlament	259
6.1	Einleitung	259
6.2	Die historische Entwicklung des Parlaments	260
6.3	Die Stellung des Parlaments und sein Verhältnis zur Exekutive	264
6.4	Die Organe des Parlaments	265
6.5	Die Arbeitsweise des Parlaments	267
6.6	Die parteipolitische Zusammensetzung des Nationalrats	270
6.7	Die Koalitionen, Erfolge und Geschlossenheit der Parteien im Nationalrat	272
6.8	Die kantonalen Parlamente	277
6.9	Die Aufgaben und Funktionen des Parlaments	285
6.10	Die Stellung des Parlaments im internationalen Vergleich	299
6.11	Zusammenfassung und Diskussion	303
6.12	Literaturverzeichnis	305
6.13	Fragen	313
7	Das Zweikammersystem	315
7.1	Einleitung	315
7.2	Historische und institutionelle Grundlagen	316
7.3	Die Arbeitsweise des Zweikammersystems	319
7.4	Die parteipolitische Zusammensetzung des Ständerats	321
7.5	Die Koalitionen im Ständerat	323

7.6	Die Aufgaben und Funktionen des Ständerats	326
7.7	Das schweizerische Zweikammersystem im internationalen Vergleich	337
7.8	Zusammenfassung und Diskussion	339
7.9	Literaturverzeichnis	343
7.10	Fragen	347
8	Die direkte Demokratie	349
8.1	Einleitung	349
8.2	Historische Grundlagen	349
8.3	Die Institutionen und Praxis der direkten Demokratie beim Bund	353
8.4	Die direkte Demokratie in den Kantonen	359
8.5	Die Funktionen und Wirkungen der direkten Demokratie	364
8.6	Die Gesamtwirkungen der direkten Demokratie auf das politische System der Schweiz	379
8.7	Die direkte Demokratie im internationalen Vergleich	383
8.8	Zusammenfassung und Diskussion	389
8.9	Literaturverzeichnis	392
8.10	Fragen	401
9	Die Verfassung	403
9.1	Einleitung	403
9.2	Historische und institutionelle Grundlagen	404
9.3	Die Funktionen und Wirkungen des doppelten Mehrheitserfordernisses bei Verfassungsänderungen	411
9.4	Die kantonalen Verfassungen und ihre Veränderbarkeit	415
9.5	Die Verfassungsrigidität der Schweiz im internationalen Vergleich	421
9.6	Zusammenfassung und Diskussion	423
9.7	Literaturverzeichnis	425
9.8	Fragen	427
10	Der Föderalismus	429
10.1	Einleitung	429
10.2	Historische und institutionelle Grundlagen	430
10.3	Die Gemeinden im schweizerischen Föderalismus	437
10.4	Die Funktionen der vertikalen Institutionen des Föderalismus	446
10.5	Die Funktionen der horizontalen Institutionen des Föderalismus	453
10.6	Der Wandel der föderativen Institutionen und ihre Wirkungen	458
10.7	Der schweizerische Föderalismus im internationalen Vergleich	463
10.8	Zusammenfassung und Diskussion	466
10.9	Literaturverzeichnis	468
10.10	Fragen	476
11	Die Justiz	477
11.1	Einleitung	477
11.2	Die historische Entwicklung des Bundesgerichts	478
11.3	Die Stellung und Organisation des Bundesgerichts	485
11.4	Die Wahl der Bundesrichter und ihre parteipolitische Zusammensetzung	487
11.5	Die Aufgaben und Funktionen des Bundesgerichts	494

Inhalt

11.6	Die beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit beim Bund	496
11.7	Der Einfluss des Bundesgerichts auf die Politikgestaltung	499
11.8	Die Gerichte und die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Kantonen	502
11.9	Die Verfassungsgerichtsbarkeit im internationalen Vergleich	506
11.10	Zusammenfassung und Diskussion	508
11.11	Literaturverzeichnis	512
11.12	Fragen	516
12	Das politische System der Schweiz im Vergleich	517
12.1	Einleitung	517
12.2	Das politische System der Schweiz im Wandel	517
12.3	Das politische System der Schweiz im internationalen Vergleich	540
12.4	Das politische System der Schweiz im subnationalen Vergleich	550
12.5	Schlussbetrachtung	556
12.6	Literaturverzeichnis	561
12.7	Fragen	567
Anhang		569
Stichwortverzeichnis		577
Bereits erschienen in der Reihe STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT (ab 2017)		583

1 Einleitung

1.1 Die Relevanz des politischen Systems der Schweiz

Das politische System der Schweiz gilt bis heute als Sonderfall unter den modernen Demokratien. Die Ursprünge dafür liegen in einer ausgesprochenen Pluralität unterschiedlicher Sprachen, Konfessionen und Gesellschaftsstrukturen sowie einer kontinuierlichen historischen Entwicklung ohne die für zahlreiche europäische Länder typischen Strukturbrüche durch die beiden Weltkriege. Diese Rahmenbedingungen haben zur Herausbildung eines auf den ersten Blick einzigartigen politischen Systems geführt, das sich durch eine aussergewöhnliche Kombination von ausgebautem Föderalismus, starker direkter Demokratie und ausgeprägter Konkordanz auszeichnet. Als eine der ersten republikanischen Männerdemokratien weltweit und als erster moderner Bundesstaat auf dem alten Kontinent hat die Schweiz zudem schon bei der Ausgestaltung ihrer politischen Institutionen eine besondere Vorreiterrolle eingenommen. Auch im aktuellen Ländervergleich fällt die Schweiz als Sonderling auf: Sie hat eine Spitzenposition inne mit dem weltweit am stärksten ausgebauten direktdemokratischen System, dem fehlenden Machtwechsel zwischen Regierung und Opposition sowie mit einem weder rein parlamentarischen noch rein präsidentiellen Regierungssystem. Sowohl die zahlreichen, vierteljährlich stattfindenden Volksabstimmungen auf allen Staatsebenen als auch die seit Jahrzehnten vom Parlament auf eine festgelegte Periode gewählte, parteipolitisch mehr oder weniger gleich zusammengesetzte Kollegialexekutive von sieben gleichberechtigten Mitgliedern¹ scheinen ihresgleichen zu suchen. Schliesslich gilt die Schweiz im internationalen Vergleich auch als Extremtyp einer Konkordanz- und Konsensdemokratie mit stark ausgebauten Elementen der Machtteilung in horizontaler wie vertikaler Dimension. Es stellt sich deshalb zunächst die Frage, ob es sich bei der politischen Schweiz um einen einmaligen Sonderfall handelt, also um ein politisches Gebilde „*sui generis*“, oder ob sie bei näherer Betrachtung – ungeachtet ihrer Komplexität und Eigenheiten – nicht doch offensichtliche Gemeinsamkeiten mit anderen westlichen Regierungssystemen aufweist und damit in einen internationalen Systemvergleich eingebettet werden kann.

Es sind gleichzeitig die zahlreichen helvetischen Besonderheiten, die es lohnenswert erscheinen lassen, sich mit der Schweiz auseinanderzusetzen und aufzuzeigen, weshalb ihr politisches Institutionengefüge über das eigene Land hinaus von Bedeutung ist. Drei solche Besonderheiten sprechen auf besonders überzeugende Art für eine vertiefte und vergleichende Analyse der Schweiz:

1. *Politische Willensnation auf multikultureller Grundlage:* Im Gegensatz zu den meisten Nationalstaaten eint die Schweiz nicht eine gemeinsame Sprache, Konfession, Ethnie oder Kultur. Ihre nationale Identität und ihr politisches Selbstverständnis als *Willensnation* – im Gegensatz zu der in Europa nach wie vor üblichen Kulturnation – stützen sich nur teilweise auf eine gemeinsame histo-

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet und so weit wie möglich eine geschlechtsneutrale Schreibform angestrebt (z. B. Stimmberechtigte statt Stimmbürgerinnen und Stimmbürger). Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für beiderlei Geschlecht, falls nicht anders vermerkt.

1 Einleitung

rische Vergangenheit und nationale Mythen und Symbole, die zudem meist erst nach der Nationalstaatsgründung im 19. Jahrhundert geschaffen wurden. Es waren vielmehr politische Institutionen der Machtteilung wie die ausgebauten Volksrechte, der weitgehende Föderalismus mit der autonomen Stellung der Kantone sowie das Proportionalitätsprinzip, die im Verlaufe der letzten rund 170 Jahre massgeblich zur Bildung eines funktionierenden Nationalstaates beigetragen haben. Das politische Recht der Schweizer Bevölkerung über landesweit dieselben Sachthemen abzustimmen und ihre politische Vertretung in das gemeinsame eidgenössische Parlament zu wählen (wobei dieses Recht lange Zeit nur für Männer galt); die gleichzeitig grosse Autonomie und der territoriale Minderheitenschutz, welche die föderalen Einrichtungen den kulturell und strukturell unterschiedlichen Kantonen zusicherten sowie das konkordante Prinzip des gütlichen Einvernehmens und der proportionalen Machtteilung zur friedlichen Lösung politischer Konflikte haben die Herausbildung eines funktionierenden multikulturellen Gesellschaftssystems überhaupt erst möglich gemacht (Linder/Mueller 2017: 26). Die Schweiz gilt damit vor allem dank ihrer politischen Institutionen bis heute als *ein paradigmatischer Fall politischer Integration* (Deutsch 1976). Sie ist aus politikwissenschaftlicher Sichtweise deshalb von besonderem Interesse, weil sie eines der raren Beispiele einer erfolgreichen politischen Willensnation auf multikultureller Grundlage darstellt. Ihre Staatsbildung lief nicht über ethnische, sprachliche oder konfessionelle Vereinigungsprozesse, sondern hauptsächlich über die entwicklungsgeschichtlich erfolgreiche Ausgestaltung und das funktionierende Zusammenspiel ihrer politischen Institutionen, die in einer sprachlich, religiös und wirtschaftlich stark gespaltenen Gesellschaft besondere Integrationsleistungen erbringen mussten.²

2. *Die Schweiz als Mikrokosmos Europas*: Die Schweiz bietet sich mit ihrer ausgesprochen grossen politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Heterogenität innerhalb eines föderalen Systems auf kleinstem Raum als ein ideales Forschungslabor an. Angesichts der beträchtlichen Schwierigkeiten des ins Stocken geratenen Prozesses der EU-Integration erhalten die Aufforderungen von prominenten Vertretern der Sozial- und Geisteswissenschaften aus den 1970er Jahren, die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses am Beispiel der Schweiz zu studieren, neue Bedeutung. Die Schweiz, so lautete zum Beispiel das Argument des norwegischen Politikwissenschaftlers Stein Rokkan (1970) und des Schweizer Philosophen Denis de Rougemont (1970), könne mit ihrer kulturellen, sprachlichen und regionalen Diversität als *Mikrokosmos Europas* betrachtet werden. Denn die Eidgenossenschaft habe den schwierigen Einigungsprozess mehrerer souveräner Staaten zu einem föderalen Bundesstaat schon im 19. Jahrhundert erfolgreich durchlaufen. Wer die Dynamik und

2 Damit sollen die Grenzen der politischen Integration in der Schweiz keineswegs ausgeblendet werden. So beschränkte sich die Integrationsleistung vor allem auf die eigenen Sprach- und Konfessionsgruppen, während die Frauen mit der Einführung des Stimm- und Wahlrechts im Jahr 1971 erst sehr spät und die ausländische Wohnbevölkerung bis heute nicht in den bundespolitischen Willensbildungsprozess integriert wurden. Ebenso stellt die aussenpolitische Integration nach wie vor eine der grössten Herausforderungen für die Schweiz dar (vgl. ausführlich Linder/Mueller 2017: 30ff.).

Realität der europäischen Integration heterogener Staaten und ihre Fort- und Rückschritte verstehen will, solle deshalb zunächst die schweizerische Politik studieren, lautete die Empfehlung Rökkans (1970). Noch einen Schritt weiter ging de Rougemont (1970), der dafür warb, das föderale System der Schweiz als Modell für die europäische Einigung zu verwenden. Angesichts der gegenwärtigen europäischen Integrationskrise scheint diese Aussage auch für breite Kreise nichts von ihrer Gültigkeit verloren zu haben. Dies machen wiederkehrende Aufrufe europäischer Politiker deutlich, welche die schweizerische Demokratie als Vorbild für die Europäische Union preisen.

3. *Die Schweiz als modernes direktdemokratisches Labor*: Das politische System der Schweiz ist jedoch nicht nur aus historisch-politischer und europäischer Perspektive, sondern auch mit Blick auf aktuelle Defizite etablierter Demokratien von besonderem Forschungsinteresse. So machen die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme in zahlreichen Staaten deutlich, dass gerade die bedeutendsten schweizerischen Institutionen wie die direkte Demokratie, der Föderalismus und die Konkordanz in jüngerer Zeit stark an Attraktivität gewonnen haben. Die Bedeutung des Nationalstaates hat im Zuge der Globalisierung und Europäisierung mit der Verlagerung der Kompetenzen an inter- und supranationale Organisationen abgenommen. Dies führt auch zu geringeren Einflussmöglichkeiten der unteren Staatsebenen und ihrer Bürger. Gleichzeitig nimmt die Kritik an den etablierten Parteien zu, sinkt die Legitimation repräsentativdemokratischer Institutionen und steigt der Anteil von Politikverdrossenen und Protestwählern. Diese Faktoren haben vielerorts das Interesse am Demokratiemodell „à la Suisse“ geweckt. Es sind heute insbesondere die unmittelbaren Mitspracherechte der Bürger, die den Blick Richtung Schweiz lenken. Die Möglichkeit, über die Höhe der Steuern und Löhne, die Dauer des Urlaubs, das Ausmass der europäischen Integration, die Abschaffung der eigenen Armee sowie zahlreiche weitere Themen abzustimmen, hat dazu geführt, dass die Schweiz gerade auch im Hinblick auf die Wirkungen der Volksrechte, wie sie etwa in der neu eingeführten Europäischen Bürgerinitiative zum Ausdruck kommt, als politisches Labor betrachtet wird. Darauf weist auch Manfred G. Schmidt (2019: 353) in seinem einflussreichen Standardwerk zur Demokratieforschung ausdrücklich hin: „Wer Urteile über die Direktdemokratie im Kontext eines wohlhabenden Landes mit langer demokratischer Tradition an der Praxis überprüfen will, kann die Schweiz als ein Quasi-Experiment betrachten.“ Für die Schweiz selbst wiederum gilt, dass in vielen Bereichen die Kantone das Experimentierfeld und Versuchslabor des Bundes bilden (Vatter 2002). Bewährt sich eine Neuerung in einem Kanton, so sind andere Gliedstaaten ebenfalls bereit, diese zu übernehmen. Scheitert sie, so beschränken sich die negativen Effekte auf einen eng begrenzten Raum. In diesem Sinne wirken die föderalen und direktdemokratischen Institutionen durch ihre innovative Kraft wesentlich an der Gestaltung des übergeordneten Bundesrechts mit und übernehmen damit wichtige Pionierrollen. Ob aber die Schweizer aufgrund ihrer ausgebauten Volksrechte „*le peuple le plus heureux du monde*“ seien, wie von Jean-Jacques Rousseau im *Gesellschaftsvertrag* (1762: Buch IV, Kapitel 1: 437) konstatiert, lässt sich zumindest bis heute

1 Einleitung

nicht einwandfrei belegen (Stadelmann-Steffen/Vatter 2012). Zweifellos hat aber die hohe Anziehungskraft der Direktdemokratie in vielen Ländern den Wunsch nach einer unmittelbaren Mitbestimmung des Volkes laut werden lassen, weshalb in den letzten Jahren vielerorts im Zuge von Verfassungsreformen direktdemokratische Mitsprachemöglichkeiten eingeführt wurden. Ebenso wird auch im Ausbau des Föderalismus und machteilender Konkordanzelemente ein geeignetes Mittel zur erfolgreichen Bewältigung von Konflikten in heterogenen Gesellschaften gesehen. Die aktuelle Kritik an den klassischen Institutionen der repräsentativen parlamentarischen Demokratie hat also dazu geführt, dass gerade die ältesten politischen Einrichtungen der Schweiz wieder als sehr modern und in europäischen Ländern als zukunftsgerichtete politisch-institutionelle Alternativen betrachtet werden (Tsachevsky 2014). Vertiefte Kenntnisse zur Schweiz liefern deshalb immer auch fundiertes Wissen über Institutionen der horizontalen und vertikalen Machtteilung, die stark an Attraktivität gewonnen haben.

Kurz: Die Schweiz als Mikrokosmos Europas hat den politischen Integrationsprozess vom losen Staatenbund zum föderalen Bundesstaat bereits im 19. Jahrhundert erfolgreich durchlaufen. Sie gilt darüber hinaus als gelungener Fall politischer Integration nach innen durch die Herausbildung machteilender Institutionen im Verlaufe des 20. Jahrhunderts sowie als Vorreiterin für zeitgemässe Formen der unmittelbaren Bürgermitsprache und der friedlichen Beilegung von Konflikten in multikulturellen Gesellschaften zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Damit bietet sie ein beträchtliches Potenzial für eine ertragreiche politikwissenschaftliche Analyse. In der folgenden, sowohl am Einzelfall orientierten als auch vergleichend angelegten Auseinandersetzung mit dem schweizerischen politischen System, das sich im Herzen Europas, aber ausserhalb der Europäischen Union befindet, soll dieses Potenzial offengelegt und genutzt werden.

1.2 Forschungsstand, Ziele und Fragestellungen

1.2.1 Forschungsstand

Bis heute existieren nur wenige systematische Untersuchungen zum politischen System der Schweiz. Zwar sind in den letzten zwanzig Jahren gleich mehrere Werke in englischer Sprache über das schweizerische Politiksystem erschienen (Church 2004, 2016; Emmenegger u. a. 2024; Kriesi/Trechsel 2008; Linder/Mueller 2021; Sciarini/Fischer/Traber 2015; Tsachevsky 2014; Trampusch/Mach 2011), die damit das zunehmende internationale Interesse an der helvetischen Demokratie deutlich machen. Universitäre Lehr- und Studienbücher in den eigenen Landessprachen sind aber nach wie vor rar. Erst kürzlich ist auf Französisch das empfehlenswerte Werk „Politique Suisse“ von Pascal Sciarini (2023) erschienen, welches das schon in die Jahre gekommene Buch „Le système politique suisse“ von Hanspeter Kriesi (1998) ersetzt. In deutscher Sprache existierte lange Zeit nur das vorzügliche Grundlagenwerk „Schweizerische Demokratie“ von Wolf Linder (2012), das gemeinsam mit Sean Mueller für eine vierte Auflage aktualisiert wurde (Linder/Mu-

eller 2017).³ Erwähnenswert sind auch die Klassiker zur Schweizer Politik, wozu neben den Arbeiten von Linder diejenigen zur Schweiz als paradigmatischer Fall einer plebiszitär-pluralitären Verhandlungsdemokratie von Neidhart (1970) und einer Proporz- bzw. Konkordanzdemokratie von Lehmbuch (1967) und Steiner (1970, 1971, 1974) sowie die Studie von Kriesi (1980) zu den politischen Entscheidungsstrukturen und -prozessen der Schweizer Politik zählen. Letztere wurde von Sciarini, Fischer und Traber (2015) aktualisiert und erweitert.⁴ Im Weiteren existieren einige einführende Bücher zum schweizerischen Regierungssystem für den Staatskundeunterricht (Ebnöther 2017; Möckli 2017) sowie solche, die sich spezifisch mit der Reform des politischen Systems der Schweiz auseinandersetzen (Germann 1994; Hermann 2011; Schwarz 2013; Vatter 2006). Darüber hinaus besteht als breit angelegtes Nachschlagewerk das von verschiedenen Autoren herausgegebene „Handbuch der Schweizer Politik“ (Papadopoulos u. a. 2022), welches neuerdings auch auf Englisch vorliegt (Emmenegger u. a. 2024). Schliesslich gilt es auch auf das früher jährlich erscheinende und zwischenzeitlich als digitale Plattform zur Verfügung stehende *Année Politique Suisse* (1965ff.) zu verweisen, das seit über 50 Jahren eine konzise Darstellung der politischen Entwicklungen auf Bundes- und Kantonebene bereitstellt.

Diese kurze Übersicht macht deutlich, dass es mit Ausnahme von Linder und Mueller (2017) bis heute für den deutschsprachigen Raum erstaunlicherweise kein vertiefendes politikwissenschaftliches Studienbuch zur Schweiz gibt. Zudem beschränken sich die meisten Arbeiten zur Schweizer Politik nur auf einzelne Teilaspekte des politischen Systems und seiner Institutionen und Akteure, obwohl sich die schweizerische Politikwissenschaft gerade in der neueren Zeit als äusserst produktiv und erfolgreich erwiesen hat (Leifeld/Ingold 2016; Metz/Jäckle 2013).

1.2.2 Ziele und Fragestellungen

Das Ziel des vorliegenden Buches ist es, mit einer breit angelegten Analyse des schweizerischen Politiksystems und unter Berücksichtigung der Theorien der komparativen und politisch-institutionell ausgerichteten Politikwissenschaft diese Lücke zu füllen, einen zusammenfassenden Überblick über den Forschungsstand zur Schweiz zu liefern und eine Brücke zwischen der international vergleichenden und der schweizerischen Politikforschung zu schlagen.

Das Buch soll darüber hinaus aufzeigen, wo es sich bei den politischen Institutionen der Schweiz um historisch gewachsene Besonderheiten und wo es sich um blosse Variationen grundlegender Gemeinsamkeiten mit anderen modernen Demokratien handelt. Ein besonderes Gewicht wird darauf gelegt, sowohl den Eigenheiten der schweizerischen Politikstrukturen als auch jüngsten Entwicklungen konzeptionell Rechnung zu tragen. So wird hier die Auffassung vertreten, dass die in Lehrbüchern üblicherweise vorherrschende zentralstaatliche Forschungsper-

3 Ebenfalls zu erwähnen ist das Werk „Die politische Schweiz“ von Leonhard Neidhart (2002), das sich aber ausdrücklich nicht als Lehrbuch versteht und ausschliesslich aus der Perspektive der funktionalen Systemtheorie verfasst wurde. Ein weiteres Einführungswerk aus einer international vergleichenden Perspektive ist dasjenige von Krumm (2013).

4 Vgl. hierzu auch die Studie von Fischer (2012) zu den Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik.

1 Einleitung

spektive („top down“-Ansatz) nur beschränkt geeignet ist, das stark föderalistisch geprägte Politiksystem der Schweiz mit all den kantonalen Unterschieden in seiner ganzen Tiefe und Breite zu erfassen. Ausserdem bietet der Bundesstaat die einmalige Gelegenheit eines systematischen Vergleichs seiner 26 Gliedstaaten, da trotz vorhandener Heterogenität der kantonalen politischen Strukturen ein gemeinsamer verfassungshistorischer Kontext besteht. Dieses breite empirische Feld unterschiedlicher Fälle innerhalb eines gemeinsamen Rahmens soll im Folgenden ebenfalls genutzt werden.

Das politische System der Schweiz erfuhr in den letzten Dekaden einschneidende Veränderungen und grössere institutionelle Reformen. In Anbetracht dessen stellt sich die Frage, ob die Schweiz nach wie vor dem gängigen Bild einer stark auf Machtteilung und gütlichem Einvernehmen ausgerichteten Konkordanz- und Konsensdemokratie mit ausgeprägten föderalen und direktdemokratischen Elementen entspricht oder ob es aufgrund der neuesten Dynamik verstärkte Züge einer polarisierten Wettbewerbsdemokratie angenommen hat. Schliesslich soll auch der in den beiden letzten Jahrzehnten konstatierten Internationalisierung und Europäisierung der schweizerischen Politik genügend Rechnung getragen werden. Deshalb wird besondere Aufmerksamkeit dem systematischen Vergleich mit zwei Dutzend etablierten OECD-Demokratien, die Mehrzahl davon Länder der Europäischen Union, gewidmet. Die im Mittelpunkt des Buches stehende *komparative Betrachtungsweise* kommt dabei in *dreifacher Hinsicht* zum Tragen:

1. *Der intertemporale Vergleich:* Der erste Schwerpunkt liegt in der Behandlung der Frage, wie sich das politische System der Schweiz und ihre Institutionen seit der Bundesstaatsgründung von 1848 im Verlaufe der Zeit verändert haben. Entsprechend beginnt jedes Kapitel mit einer kurzen *entwicklungshistorischen Betrachtung* der jeweils behandelten politischen Institution. Wie eben erwähnt, interessiert angesichts der teilweise doch sehr einschneidenden Veränderungen der letzten Jahrzehnte insbesondere, ob die Schweiz im 21. Jahrhundert weiterhin als Extrembeispiel einer föderalen Konsensdemokratie betrachtet werden kann. Oder ob sie sich in neuester Zeit markant davon entfernt hat und wieder vermehrt mehrheitsdemokratische Züge annimmt wie zur Zeit der Gründung des modernen Bundesstaates. In der vergleichenden Demokratieforschung stehen sich hierzu unterschiedliche Positionen gegenüber. So ist einerseits etwa Vergunst (2004: 39) in seiner Studie über Mehrheits- und Konsensdemokratien davon überzeugt, dass die Schweiz „the most typical case of a consensus democracy“ sei. Auch Lijphart (2012: 245) bezeichnet die Schweiz in der letzten Auflage seiner bahnbrechenden Studie als „still the clearest consensual prototype“, die dem Ideal des Konsensmodells sehr nahe komme (vgl. auch Tsachevsky 2014). Andererseits behaupten verschiedene Beobachter, dass sich die Schweiz in den letzten Jahren auf dem Weg zu einem stärker konkurrenzdemokratischen System befinde, das weniger an Konsens- und Kompromissbildung, sondern vermehrt an der Gegenüberstellung von Mehrheit und Minderheit orientiert sei. So weisen Church (2004), Rose (2000) und Vatter (2016) darauf hin, dass die verschärfte Polarisierung innerhalb des Parteiensystems und der schleichende institutionelle Wandel die Funktions-

fähigkeit des konkordanzdemokratischen Systems gefährden und die Schweiz heute zunehmend auch konkurrenzdemokratische Elemente aufweist. Abgesehen von einzelnen kürzeren Beiträgen (Linder 2009; Vatter 2008; Vatter/Freiburghaus/Arens 2020) fehlt allerdings eine vertiefte und empirisch fundierte Analyse zum *langfristigen Wandel* des schweizerischen politischen Systems auf dem Kontinuum von Konsens- und Mehrheitsdemokratien. Dies will das vorliegende Buch leisten.

2. *Der internationale Vergleich:* Einen zweiten Schwerpunkt bildet die *aktuelle Analyse* des politischen Systems der Schweiz *im Vergleich zu anderen etablierten Demokratien*. In jedem Kapitel wird die Schweiz im Vergleich zu zwei Dutzend anderen entwickelten OECD-Ländern (vornehmlich langjährige europäische Demokratien) für die beiden letzten Dekaden in Bezug auf die zu behandelnde Institution eingeordnet. Bildet die Schweiz in Bezug auf ihre einzelnen Institutionen zu Beginn des 21. Jahrhunderts einen internationalen Sonder- oder eher einen europäischen Normalfall? Lässt sie sich ohne Weiteres in die gängigen Typologien einordnen? Neben der Behandlung dieser Fragen liegt ein wichtiges Ziel auch darin, zentrale Problemstellungen der schweizerischen Innenpolitikforschung mit neuen, vor allem neo-institutionellen Forschungsfragen der vergleichenden Politikwissenschaft zu verknüpfen.
3. *Der subnationale Vergleich:* Der dritte Schwerpunkt nimmt Rücksicht darauf, dass die Schweiz ein Staat mit besonders stark ausgebauten föderalen Strukturen und Prozessen ist und auf der Föderalismus-Unitarismusskala regelmässig einen Spitzenplatz einnimmt (Elazar 1991; Lijphart 2012; Vatter 2018). In kaum einem anderen Bundesstaat verfügen die Gliedstaaten über so weitreichende Kompetenzen und Selbstbestimmungsrechte. Die ausgeprägte Autonomie und die Gleichberechtigung der Kantone sowie ihre vielfältigen Mitwirkungsrechte an der Willensbildung des Bundes gelten nach wie vor als die wichtigsten Kernstücke des schweizerischen Bundesstaates. In diesem Sinne handelt es sich bei den Kantonen auch um eigenständige politische Systeme, die über eine jeweils eigene Verfassungsordnung verfügen (Auer 2016). Die im internationalen Vergleich äusserst starke Stellung der verschiedenen Staatsebenen in der Schweiz lässt es deshalb für ein umfassendes Bild der schweizerischen Politik notwendig erscheinen, neben der Bundesebene auch die Strukturen und Funktionen der gliedstaatlichen Institutionen zu analysieren. Zusätzlich zu einem eigenständigen Kapitel, das sich ausführlich mit den föderalen Strukturen und Prozessen des schweizerischen Systems beschäftigt, wird deshalb in jedem Kapitel eine komparativ angelegte Betrachtung der im Mittelpunkt stehenden Institutionen innerhalb der Kantone vorgenommen. Damit bezweckt das vorliegende Buch neben einer neu durchgeführten Analyse der nationalstaatlichen Ebene eine teilweise Aktualisierung und Weiterführung des Grundlagenwerks zu den kantonalen Politiksystemen (Vatter 2002).

Inhaltlich liegt der Fokus auf der vertieften Analyse der bedeutendsten Strukturelemente des schweizerischen politischen Systems. Ausführlich behandelt werden dabei das Wahlsystem, die Parteien und das Parteiensystem, die Interessenverbände, die Regierung, das Parlament, das Zweikammersystem, die direkte Demokra-

1 Einleitung

tie, die Verfassung, der Föderalismus und die Justiz. Weitere politische Institutionen und Akteure werden hingegen nicht ausführlich untersucht. So werden etwa der Bundesverwaltung, den Gemeinden und neuen sozialen Bewegungen keine eigenen Kapitel gewidmet; sie werden aber innerhalb der zehn im Zentrum stehenden Institutionen behandelt. Vollständig ausgeklammert bleibt allerdings das schweizerische Mediensystem. Dies lässt sich – abgesehen von arbeitsökonomischen Argumenten – vor allem damit begründen, dass es bei einer politikwissenschaftlichen Analyse zunächst darum gehen muss, die bedeutendsten, in der Verfassung verankerten und am stärksten legitimierten politischen Teilelemente eines Systems zu behandeln. Eine weitere Einschränkung bezieht sich auf die disziplinäre Forschungsperspektive. Trotz zum Teil ausführlicher entwicklungsgeschichtlicher und institutioneller Beschreibungen wird kein eigenständiger Beitrag zur historischen oder rechtswissenschaftlichen Forschung angestrebt. Deskriptive Abschnitte dienen in erster Linie dazu, die anschließenden politikwissenschaftlichen Analysen zu fundieren.

Die Ausführungen gehen schliesslich in einzelnen Bereichen über die bisherige Forschung zur Schweiz hinaus. So handelt es sich nicht nur um ein Lehr- und Studienbuch im Sinne eines zusammenfassenden Forschungsüberblicks, sondern es wird auch dort eine Aktualisierung und Erweiterung des Forschungsstands angestrebt, wo offensichtliche Wissenslücken bestehen und es der Aufwand vertretbar erscheinen liess, diese Lücken zu füllen. Dies gilt insbesondere für die in jedem Kapitel eigenständig durchgeführten inter- und subnational vergleichenden Analysen, womit ergänzend auch ein Beitrag zur komparativen Politikwissenschaft geliefert wird. Zusammenfassend präsentiert das Buch in kompakter Form Grundlagen- und Vertiefungswissen zum schweizerischen politischen System, um jene Zusammenhänge politischer Strukturen und Prozesse besser zu verstehen, in denen die schweizerische Politik stattfindet. Der Fokus liegt dabei auf den politischen Institutionen (polity) und ihren Funktionen sowie den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen (politics), in denen die Akteure ihre Interessen durchzusetzen versuchen. Nicht behandelt werden hingegen die Staatstätigkeit in einzelnen Politikfeldern und ihre Entscheidungsinhalte (policy). Entsprechend wird etwa auf eine ausführliche inhaltliche Analyse der schweizerischen Europapolitik verzichtet (vgl. hierzu Heer u. a. 2022).

1.3 Das politische System der Schweiz aus politikwissenschaftlicher Perspektive

1.3.1 Die Schweiz in der klassischen Typologie von parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen

Eine der wichtigsten Fragen bei der Analyse eines politischen Systems ist diejenige nach der konstitutionellen Herrschaftsorganisation. Welche Rolle hat der Verfassungsgeber für die einzelnen Staatsgewalten vorgesehen, wie werden sie bestellt und wie ist ihr institutionelles Verhältnis zueinander? Mit diesen Fragen beschäftigt sich vor allem die ältere, am verfassungssystematischen Ansatz orientierte Regierungslehre (Loewenstein 1975; Steffani 1979, 1983). Die von ihr entwickelten Typologien von Regierungssystemen interessieren sich primär für die formal geregelte Institutionenordnung von demokratischen Systemen, d. h. für die

in der Verfassung festgeschriebenen Normen der Machtverteilung, -kontrolle und -begrenzung. Der vorliegende Einstieg führt uns zunächst zu den Schwierigkeiten bei der Zuordnung der Schweiz in die grundlegende Dichotomie von parlamentarischen und präsidentiellen Systemen. Die Anwendung dieses Gegensatzes ermöglicht aber trotzdem eine erste typologische Zuordnung der Schweiz in Bezug auf die Ausgestaltung des zentralen Verhältnisses zwischen Legislative und Exekutive, bevor im Folgenden auf den im Zentrum stehenden neo-institutionellen Ansatz der empirisch-analytischen Demokratieforschung eingegangen wird.

Im Mittelpunkt der klassischen Typologie demokratischer Regierungssysteme steht die institutionelle Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Legislative und Exekutive. Die ältere Institutionenlehre unterscheidet entsprechend den in der Verfassung festgelegten Organisationsformen primär zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen (Steffani 1979, 1983). Während das parlamentarische System durch die gegenseitige Abhängigkeit von Legislative und Exekutive geprägt ist, zeichnet sich das präsidentielle System durch die Unabhängigkeit von Regierung und Parlament voneinander aus. Auch wenn Einteilungskriterien und Gewichtung teilweise leicht variieren, können doch die folgenden drei Merkmale als die bedeutsamsten zur Unterscheidung der Regierungssysteme betrachtet werden, wobei vor allem die beiden ersten als grundlegend gelten (Lijphart 1992, 2012; Steffani 1979, 1983). Anhand dieser Definitionskriterien zur Unterscheidung von präsidentiellen und parlamentarischen Regierungssystemen wird eine erste Zuordnung der Schweiz (Bund und Kantone) vorgenommen:

1. *Gewaltenverschränkung vs. Gewaltentrennung von Regierung und Parlament:* Das erste Kriterium zur Unterscheidung von alternativen Prototypen demokratischer Verfassungssysteme bildet die Frage nach der institutionellen Verschränkung von Regierung und Parlament. Die Exekutive ist in parlamentarischen Systemen vom Vertrauen der Legislative abhängig und es bestehen sowohl die Möglichkeit eines parlamentarischen Misstrauensvotums zur Abwahl der Exekutive als auch umgekehrt das Recht der Regierung zur Auflösung des Parlamentes und zur Ausschreibung von Neuwahlen. In präsidentiellen Systemen hingegen ist die Regierung für eine bestimmte, in der Verfassung festgelegte Dauer gewählt und kann von der Legislative nicht vorzeitig zum Rücktritt gezwungen werden. Sowohl der Bund als auch die kantonalen Regierungssysteme entsprechen gemäss diesem ersten Kriterium eher dem präsidentiellen Regierungstyp. Zwar wird das objektive Gewalttrennungsprinzip auf Bundesebene durch die Parlamentswahl des Bundesrates durchbrochen. Allerdings wird in der Praxis eine relativ starke Gewalttrennung dadurch gewährleistet, dass die Bundesversammlung den Bundesrat nicht durch einen vorzeitigen Misstrauensantrag stürzen kann und der Bundesrat nicht über die Mittel verfügt, um das Bundesparlament vorzeitig aufzulösen. In noch ausgeprägterem Mass gilt das Postulat der Trennung der Gewalten für die kantonalen Regierungssysteme: Aufgrund der vollständigen Unabhängigkeit der beiden Gewalten bei ihrer Bestellung lassen sich die politischen Systeme der Kantone hinsichtlich dieses ersten Definitionsmerkmals eindeutig dem präsidentiellen Regierungstyp zuordnen.

1 Einleitung

2. *Parlaments- vs. Volkswahl der Regierung*: Das zweite zentrale Unterscheidungsmerkmal bildet das Wahlverfahren der Regierung. Während in parlamentarischen Systemen die Exekutive von der Legislative gewählt wird, entscheidet im Präsidialtypus der Souverän mittels direkter Volkswahlen über die Zusammensetzung der Regierung. In diesem Punkt unterscheiden sich die politischen Systeme der Schweiz auf Bundes- und Kantonsebene am stärksten. So wählt die Vereinigte Bundesversammlung (National- und Ständerat in gemeinsamer Sitzung) die Mitglieder des Bundesrates für die festgelegte Dauer von vier Jahren; und nach jeder Gesamterneuerung der Volksskammer (Nationalrat) findet auch eine Gesamterneuerungswahl des Bundesrates statt. Damit entspricht das Wahlorgan der Regierung auf Bundesebene demjenigen in parlamentarischen Systemen. Anders ist es in den Kantonen: Hier werden die Exekutiven in geheimen Urnenwahlen oder in zwei Fällen (Appenzell Innerrhoden und z.T. Glarus)⁵ noch an offenen Landsgemeindeversammlungen direkt von der wahlberechtigten Bevölkerung bestimmt. Dieses Vorgehen findet sich definitionsgemäss nur in präsidentiellen Regierungssystemen.
3. *Kollegial- vs. Ein-Personen-Exekutive*: Das dritte Kriterium zur Unterscheidung demokratischer Regierungssysteme definiert Lijphart (1992: 3) wie folgt: „Parliamentary systems have collective or collegial executives whereas presidential systems have one-person, non-collegial executives.“⁶ Bekanntlich wird die Schweiz im internationalen Vergleich als Paradebeispiel eines politischen Systems aufgeführt, das aus einer ausgeprägten Kollegialregierung mit mehreren gleichberechtigten Mitgliedern besteht. Gemäss Eichenberger (1977) kommt dabei dem Kollegialprinzip besondere Bedeutung zu. Nach diesem Prinzip wird die Regierungsgewalt auf verschiedene Mandatsträger verteilt. Sie werden alle im gleichen Verfahren für dieselbe Amtsperiode gewählt, erfüllen gemeinsam und gleichberechtigt ihre Aufgaben und treten gegen aussen geschlossen auf. Diesem zentralen Organisationsprinzip der schweizerischen Staatsordnung kommt gerade auf der Gliedstaatenebene besondere Bedeutung: Das Kollegialprinzip ist in der Mehrzahl der Kantone auch ausdrücklich in der Verfassung normiert.⁷

Ausgehend von diesen drei Definitionsmerkmalen lässt sich eine erste Zuordnung des politischen Systems der Schweiz in die klassische Dichotomie demokratischer Regierungsformen vornehmen. In Tabelle 1.1 findet sich die Typologie parlamentarischer, präsidentieller und intermediärer Regierungssysteme mit ausgewählten empirischen Beispielen. Zusammenfassend zeigt sich, dass das Regierungssystem der Schweiz auf Bundesebene gemäss den drei zentralen Definitionsmerkmalen

5 Im Kanton Glarus wird nur der Landammann (Regierungspräsident) aus dem Kreis der fünf amtierenden Regierungsräte an der Landsgemeinde gewählt. Die ordentlichen Regierungsratswahlen finden im Kanton Glarus an der Urne statt.

6 Lijphart (1992: 5) weist auf die besondere Bedeutung dieses dritten Kriteriums zur Zuordnung von intermediären Regierungssystemen wie desjenigen der Schweiz hin.

7 Das Kollegialsystem kennt weder verantwortliche Fachminister noch das parlamentarische Misstrauensvotum. Es wird von Gruner (1977: 34) auch als die staatsrechtliche Voraussetzung dafür betrachtet, dass sich die Regierungen in der Schweiz auf Bundes- und Kantonsebene aus verschiedenen Parteien zusammensetzen können. Denn sie müssen sich nicht einem von einer parlamentarischen Koalition beschlossenen Regierungsprogramm verpflichten.

1.3 Das politische System der Schweiz aus politikwissenschaftlicher Perspektive

einerseits in einem Punkt präsidentielle Systemeigenschaften (Gewaltentrennung von Regierung und Parlament ohne gegenseitiges Auflösungsrecht) aufweist, andererseits die Parlamentswahl der Regierung sowie das ausgeprägte Kollegialitätsprinzip⁸ auf Regierungsebene als typisch für ein parlamentarisches Regierungssystem gelten. Für die politischen Systeme der Schweizer Kantone gilt die umgekehrte Gewichtung: Zwei Eigenschaften entsprechen dem präsidentiellen Regierungstyp (Wahl der Regierung durch das Volk und Gewalttrennung von Exekutive und Legislative), eine dem parlamentarischen (Kollegialbehörde). Die historischen Länderbeispiele in Tabelle 1.1 weisen darauf hin, dass – im Gegensatz zum Bund⁹ – die Kantone in Bezug auf diese Konstellation über ein politisches Regierungssystem verfügen, das in seiner Form nicht völlig einzigartig ist, sondern sich auch im Ausland wiederfindet. So wird Uruguay während der sogenannten „Colegiado“-Phase von 1952 bis 1967, in der sich die vom Volk für eine bestimmte Legislaturperiode gewählte Kollegialregierung aus neun Mitgliedern der beiden grössten Parteien zusammensetzte, als „the purest example of a collegial presidency“ (Lijphart 1984: 85) bezeichnet. Auch Zypern von 1960 bis 1963 lässt sich mit seiner direkt vom Volk gewählten Kollegialbehörde in den ersten Jahren der Unabhängigkeit derselben Kategorie zuordnen (Shugart/Carey 1992: 21). Gerade das Beispiel Uruguays, das sich mit seinem Institutionengefüge stark am schweizerischen Vorbild der kollegialen Exekutivgewalt und der Einführung der direkten Demokratie orientiert hat, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass dieselben Institutionen in verschiedenen Kontexten zu ganz unterschiedlichen Entwicklungen und Resultaten führen können. Dies verdeutlicht die Grenzen der Übertragung vermeintlich erfolgreicher Institutionenarrangements auf andere Länder (Altman 2008).

Aufgrund der intermediären Position des schweizerischen Regierungssystems in der bestehenden Klassifikation des präsidentiellen und parlamentarischen Strukturtyps erstaunt es kaum, dass die Zuordnung der Schweiz seit je schwierig und umstritten ist. Dabei herrschen in dieser Frage nicht nur unterschiedliche Ansichten bei in- und ausländischen Experten, sondern es stehen sich auch innerhalb der schweizerischen Regierungslehre teilweise widersprüchliche Positionen gegenüber. Während Steffani (1979: 43ff.) in seiner für die deutschsprachige Politikwissenschaft prägenden Typologie die Schweiz aufgrund der fehlenden politischen Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament eindeutig dem präsidentiellen Systemtyp zuordnet,¹⁰ behandelt sie Lijphart (2012: 94) in seinem einflussreichen Grundlagenwerk als parlamentarisches Regierungssystem. Anders wiederum Riklin und Ochsner (1984: 79), welche die Schweiz als einen nicht zuordenbaren Sonderfall betrachten, bei dem es sich sowohl um ein „nicht-parla-

8 Die institutionelle Verankerung des Kollegialprinzips der Exekutive schliesst die ministerielle Verantwortlichkeit aus. Dies gilt neben der direkten Demokratie als ein weiterer Grund für den Wegfall der für andere Regierungssysteme typischen Spannung zwischen Regierung und Opposition (Gruner 1977).

9 Vor dem Jahr 2009 wurde dem bolivianischen System eine gewisse Ähnlichkeit mit dem schweizerischen Regierungssystem zugesprochen (Shugart/Carey 1992; Kriesi 2008). Seinerzeit konnte das bolivianische Parlament zwischen verschiedenen Kandidierenden den Präsidenten bestimmen, sofern keiner von ihnen in der vorangegangenen Volkswahl eine absolute Mehrheit erhielt.

10 Mit der fehlenden Möglichkeit eines parlamentarischen Misstrauensvotums gegenüber der Regierung begründet auch Steiner (1974: 43) die Zuordnung der Schweiz zum präsidentiellen Regierungssystem.

1 Einleitung

mentarisches“ als auch um ein „nicht-präsidentielles“ Regierungssystem handle. Gerade umgekehrt argumentieren Linder und Mueller (2017: 241), die festhalten: „Die schweizerische Verfassung stellt einen Mischtypus mit Elementen beider Systeme dar.“ Für Linder und Mueller (2017: 241) teilt das schweizerische System mit dem parlamentarischen Typus die Art der Wahl der Regierung, während die Unabhängigkeit in den Beziehungen zwischen der Regierung und dem Parlament mit der ausgeprägt geringen Fraktionsdisziplin der Regierungsparteien in starker Analogie zum präsidentiellen System steht. Auch Lijphart (2012: 108) bezeichnet die Schweiz schliesslich an anderer Stelle als eine hybride Regierungsform mit gleichzeitig sowohl präsidentiellen als auch parlamentarischen Zügen, wobei sie stärker Letzteren zuneigen würde.

Tabelle 1.1: Die Einordnung der Schweiz in die klassische Typologie parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme

		Abberufung der Regierung durch das Parlament möglich?			
		ja	nein	ja	nein
Wahl der Regierung durch das Parlament	Kollegial-Exekutive	<i>parlamentarisches System</i> <i>Grossbritannien</i> <i>zahlreiche westeuropäische Länder,</i> <i>Japan, Australien,</i> <i>Kanada</i>		<i>hybrides System I</i> <i>Schweiz (Bund)</i>	
	Ein-Personen-Exekutive				
Volk	<i>hybrides System IV</i>	<i>hybrides System V</i> <i>Schweizer Kantone</i> <i>Zypern</i> <i>(1960–1963)</i> <i>Uruguay</i> <i>(1952–1967)</i>		<i>hybrides System VI</i> <i>präsidientes System</i> <i>USA</i> <i>Frankreich</i>	

Anmerkung: Frankreich wird oft auch als semi-präsidentielles System bezeichnet.

Quellen: In Anlehnung an Lijphart (1992: 6, 2012: 108) mit eigenen Ergänzungen.

Während die erst relativ spät erfolgte zusätzliche Ausdifferenzierung der Typologie von Regierungssystemen mit der Einführung der Mischform des semi-präsidentiellen Typs (Duverger 1980) zwar für Länder wie Frankreich und Finnland hilfreich gewesen ist, lieferte sie für den Schweizer Fall keine zusätzlichen Erkenntnisse. Hingegen hat sich die darauf aufbauende und vor allem in der angelsächsischen Politikwissenschaft einflussreiche Typologie von Shugart und Carey (1992) als ertragreich erwiesen. Die beiden Autoren entwickeln ausgehend von den beiden Kriterien „Kompetenzen des Präsidenten über das Regierungskabinett“ sowie „Trennung von Parlament und Kabinett“ eine fünf Formen umfassende Typologie

von Regierungssystemen. Diese umfasst neben den beiden klassischen Typen und zwei Ausprägungsformen des Semi-Präsidentialismus (präsident-parlamentarisch; premier-präsidentiell) auch das *System der versammlungsunabhängigen Regierung* („*assembly-independent regime*“). Letzteres zeichnet sich dadurch aus, dass die Regierung durch das Parlament gewählt wird, von diesem aber nicht abberufen werden kann. Zudem hat das Staatsoberhaupt keine Macht über das Regierungskabinet. Insbesondere verfügt es nicht über die Kompetenz, die anderen Regierungsmitglieder zu führen, zu ernennen oder zu entlassen. Zusammengefasst handelt es sich dabei um ein demokratisches Regime, das einerseits eine maximale institutionelle Trennung in Bezug auf das „Überleben“ von Regierung und Parlament kennt. Andererseits verfügt der Regierungschef über keinerlei präsidentielle Autorität gegenüber dem Regierungskabinet, sondern ist nur ein gleichberechtigtes Mitglied einer Kollegialbehörde. Diese Beschreibung eines *versammlungsunabhängigen Regierungssystems* trifft genau auf die Schweiz zu und wird in der Literatur auch unter dem Begriff des *Direktorialsystems* als zwar wenig bekannter, aber durchaus eigenständiger Typus eines Regierungssystems aufgeführt (Kriesi 1998, 2008; Loewenstein 1975). Eine Direktorialdemokratie zeichnet sich also durch eine Kollegialregierung mit gleichberechtigten Mitgliedern (Direktorium) aus. Diese übt gleichzeitig die Funktionen des Staatschefs, des Premierministers und des Kabinetts aus. Ihre Mitglieder übernehmen damit die doppelte Aufgabe der gemeinsamen Staatsführung und der Leitung einzelner Ministerien. Das Präsidium rotiert jährlich zwischen den Regierungsmitgliedern und ist nicht mit zusätzlichen Kompetenzen, sondern primär mit symbolischen Repräsentationsverpflichtungen verknüpft.

Historisch geht das direktoriale Regime auf die kurze Herrschaft der Jakobiner während der Französischen Revolution (1795–1798) und den darauf folgenden Einmarsch der französischen Truppen in das heutige Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft zurück. In der von den französischen Revolutionstruppen verordneten zentralstaatlichen Verfassung der Helvetik¹¹ von 1798 wurde in Anlehnung an das duale, allerdings nur kurze Zeit praktizierte Direktorium der Französischen Revolution das Regierungssystem des kollegialen Direktoriums festgeschrieben. Dieses konnte zudem an das Vorbild der vom Schultheiss geführten kollegialen Exekutive im Kleinen Rat der Stadtkantone anknüpfen. Die exekutive Gewalt auf Bundesebene setzte sich damals aus einem *fünfköpfigen Direktorium* gleichberechtigter Regierungsmitglieder zusammen.¹² Bei der Gründung des modernen Bundesstaates von 1848 griffen die Verfassungsväter in modifizierter Form auf diese Regierungsform zurück, die sich zwischenzeitlich auch in einigen Regegenerationskantonen bewährt hatte (Kölz 1992).

11 Während der Zeit der Helvetik (1798–1802) war die Schweiz ein unter der Aufsicht Napoleons stehendes Protektorat.

12 Art. 132 der französischen Revolutionsverfassung vom 22.08.1795 lautete wie folgt: „Die vollziehende Gewalt ist einem aus fünf Mitgliedern bestehenden Vollziehungsdirektorium übertragen.“ Er wurde in identischer Form als Art. 71 in die von den französischen Revolutionstruppen der Eidgenossenschaft verordneten Helvetikverfassung vom 12.04.1798 übernommen. Der heute geltende Art. 174 der Bundesverfassung von 1999 hat folgenden Wortlaut: „Der Bundesrat ist die oberste vollziehende und leitende Behörde des Bundes.“

1 Einleitung

Tabelle 1.2 liefert eine Übersicht über die erweiterte Typologie demokratischer Regierungssysteme, wie sie von Shugart und Carey (1992) hergeleitet, von Kriesi (2008: 11) leicht verändert und vom Verfasser noch einmal angepasst wurde. Anstelle des Kriteriums „Kompetenzen des Präsidenten über das Regierungskabinett“ verwendet Kriesi (2008) die ebenfalls von Shugart und Carey (1992: 161) aufgeführte Frage, wer das Wahlorgan des Regierungschefs sei. Dies erlaubt die Verwendung der beiden schon in Tabelle 1.1 aufgeführten Charakteristiken und damit auch die klassische Unterscheidung zwischen den beiden häufigsten Systemtypen. Mit dem neu eingeführten Systemtyp von Shugart und Carey (1992) besteht nun zusätzlich die Möglichkeit, die Schweiz begrifflich eindeutig als *versammlungsunabhängiges Direktorialsystem* einzuordnen. Zusätzlich zu den drei erwähnten Typen findet sich als vierte Variante das Regierungssystem mit einem vom Volk gewählten Ministerpräsidenten, der nicht für eine feste Amtsperiode gewählt wird. Er verfügt über die Kompetenz, das Parlament aufzulösen, muss sich aber gleichzeitig dem Misstrauensvotum des Parlaments stellen. Diese Regierungsform ist nicht nur hypothetisch, sondern wurde in Israel zwischen 1996 und 2003 praktiziert, bevor das Land wieder zum parlamentarischen System zurückkehrte. Sie wurde zudem von Experten auch schon für Länder wie Italien und die Niederlande vorgeschlagen (Lijphart 1984; Barbera 1990). Barbera (1990) bezeichnet dieses System mit einem vom Volk direkt gewählten Regierungschef als „neo-parlamentarisch“, weshalb hier dieser Begriff verwendet wird.

Tabelle 1.2: Die Einordnung der Schweiz in die Typologie demokratischer Regierungssysteme

		Abberufung der Regierung durch das Parlament möglich?	
		ja	nein
Wahl der Regierung durch das	Parlament	<i>parlamentarisches System</i> Grossbritannien	<i>versammlungsunabhängiges Direktorialsystem</i> Schweiz
	Volk	„neo-parlamentarisches“ System Israel (1996–2003)	<i>präsidentielles System</i> USA

Anmerkung: Die beiden semi-präsidentiellen Mischformen sind hier nicht aufgeführt.

Quellen: In Anlehnung an Kriesi (2008: 11) sowie Shugart und Carey (1992: 26, 160) mit eigenen Anpassungen.

Tabelle 1.2 führt die verfassungssystematische Typologie gemäss den beiden Hauptkriterien der Bestellung und Abberufung der Regierung auf. Sie macht deutlich, dass im versammlungsunabhängigen Direktorialsystem in Bezug auf das zentrale Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative ein ambivalentes und dynamisches Verhältnis besteht, das sich *je nach Zeitpunkt in der Legislaturperiode* verändert. Zu *Beginn der Legislaturperiode*, d. h. *zum Zeitpunkt der Regierungsbildung*, hängt die Exekutive *wie in parlamentarischen Systemen* von der Legislative ab und wird von ihr bestellt. Da die Regierung aber vom Parlament für eine

1.3 Das politische System der Schweiz aus politikwissenschaftlicher Perspektive

festgelegte Periode von vier Jahren gewählt wird, besteht zwischen den beiden Gewalten eine *befristete Unabhängigkeit*. Der Bundesrat kann deshalb *während der Legislaturperiode wie in präsidentiellen Systemen* nicht mehr abgewählt werden. Zudem kann weder das Parlament dem Bundesrat die Vertrauensfrage stellen noch die Regierung das Parlament auflösen. Angesichts der je nach Zeitpunkt der Legislaturperiode *unterschiedlichen Dominanz der parlamentarischen oder präsidentiellen Systemwirkung* sowie der zusätzlichen Besonderheit der gleichberechtigten Kollegialregierung wird das politische System der Schweiz hier als *versammlungsunabhängiges Direktorialsystem* bezeichnet. Mit dieser eigenständigen, aber gemäss den wichtigsten gängigen Unterscheidungskriterien durchaus nachvollziehbaren Benennung des Regierungssystems lassen sich zudem auch die Begrifflichkeiten der älteren und neueren Regierungslehre zusammenführen. Die Bezeichnung der Schweiz als versammlungsunabhängiges Direktorialsystem ist zwar aus einer international vergleichenden Perspektive weniger geläufig. Sie trägt aber den Besonderheiten des schweizerischen Regierungssystems weit besser Rechnung als eine in Teilen immer unzutreffende Zuordnung in die Dichotomie der beiden klassischen Grundtypen.

1.3.2 Das schweizerische Regierungssystem im Überblick

Nachdem im letzten Abschnitt zur vergleichenden Einordnung des schweizerischen Regierungssystems das grundlegende Verhältnis zwischen Exekutiv- und Legislativgewalt behandelt wurde, schliesst die verfassungssystematische Betrachtung mit einem kurzen Überblick über die wichtigsten Verfassungsinstitutionen in Abbildung 1.1. Wie eben erläutert, handelt es sich beim schweizerischen Regierungssystem weder um eine rein parlamentarische noch um eine rein präsidentiale Demokratie, sondern um ein versammlungsunabhängiges Direktorialsystem. Dieses zeichnet sich durch eine *Kollegialexekutive (Bundesrat)* von sieben gleichberechtigten Mitgliedern aus, die sowohl als kollektives Staatsoberhaupt, als Bundesregierung sowie als Spitze der sieben Departemente (Ministerien) tätig ist. Sie wird von der Vereinigten Bundesversammlung (National- und Ständerat vereint) zu Beginn jeder Legislaturperiode für eine vierjährige Amtsdauer neu gewählt. Der Bundesrat ist damit oberste Leitungs- und Vollzugsbehörde des Bundes, wobei jeder Bundesrat einem Departement vorsteht. Während der vierjährigen Amtsperiode können weder der gesamte Bundesrat noch einzelne Bundesräte vom Parlament durch ein Misstrauensvotum zum vorzeitigen Rücktritt gezwungen werden. Umgekehrt kann die Exekutive auch nicht vorzeitig das Parlament auflösen. Der Vorsitzende des Bundesrates, der *Bundespräsident*, wird als „Primus inter Pares“ von der Bundesversammlung für ein Jahr gewählt, wobei eine aufeinanderfolgende Wiederwahl ausdrücklich untersagt ist.

Die *Bundesversammlung* bildet das Schweizer *Parlament* und besteht aus zwei gleichberechtigten Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat. Der *Nationalrat* als Volkskammer setzt sich aus 200 nach dem Verhältniswahlrecht gewählten Vertretern zusammen, wobei die Kantone die Wahlkreise bilden und sich die Zahl der Volksvertreter nach der Einwohnerzahl der Kantone richtet. Jeder Kanton entsendet aber mindestens einen Nationalrat. Der *Ständerat* als Kantonskammer

1 Einleitung

umfasst 46 Abgeordnete, die nach kantonalem Wahlrecht, in der Regel nach dem Majorzverfahren, für üblicherweise vier Jahre gewählt werden. Jeder Kanton hat zwei Vertreter, die früheren Halbkantone stellen hingegen nur einen Abgeordneten. In Form der Vereinigten Bundesversammlung (d. h. National- und Ständerat gemeinsam) übt das Parlament lediglich seine Wahlkompetenzen aus, insbesondere die Wahl des Bundesrates und der Bundesrichter. Seine Aufgaben der Rechtssetzung und der Oberaufsicht über die anderen Gewalten nimmt es hingegen in getrennten Kammern wahr. Damit kommt der durch Volkswahlen unmittelbar legitimierten Bundesversammlung als „oberste Gewalt im Bund“ (Art. 148 BV) zwar eine gewisse Vorrangstellung gegenüber Bundesrat und Bundesgericht zu. Hingegen ist das Parlament dem Bundesrat und dem Bundesgericht gegenüber nicht umfassend weisungsbefugt.

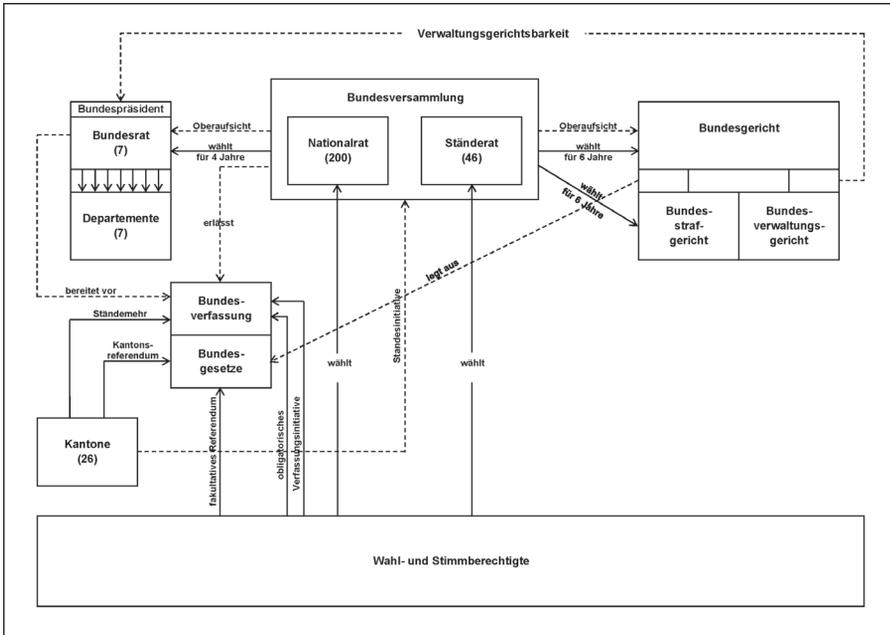
Die oberste rechtsprechende Gewalt schliesslich ist das *Bundesgericht*, das zurzeit aus 40 hauptamtlichen Richtern besteht, die für eine Amtszeit von sechs Jahren von der Bundesversammlung gewählt werden; deren Wiederwahl ist zulässig und üblich. Das oberste Gericht entscheidet als letzte Instanz über Rechtsstreitigkeiten in zivil- und öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie bei Streitigkeiten zwischen den einzelnen Staatsebenen. Im Weiteren ist es zuständig für die Beurteilung von Beschwerden bei der Verletzung verfassungsmässiger Rechte durch Bundes- oder Kantonsbehörden. Hingegen handelt es sich beim Bundesgericht nicht um ein eigentliches Verfassungsgericht, da in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit für Bundesgesetze besteht. Die erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts erfolgten Gründungen des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts bezweckten vor allem die Entlastung des Bundesgerichts von aufwändigen erstinstanzlichen Prozessen. Die Richter dieser Spezialgerichtshöfe werden ebenfalls für sechs Jahre von der Bundesversammlung gewählt.

Neben dem Grundsatz der Gewaltentrennung und der gängigen Zuordnung der klassischen Aufgaben an die drei Staatsgewalten zeichnet sich das schweizerische Verfassungssystem durch zwei weitere Hauptelemente aus, nämlich die stark ausgeprägte *direkte Demokratie* und den weitgehenden *Föderalismus*. Die herausragende Bedeutung der beiden grundlegenden Prinzipien der Volkssouveränität und des föderalen Bundesstaates äussert sich in der Bundesverfassung (Art. 148 Abs. 1 BV) unter anderem dadurch, dass das Parlament nur „unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund“ ausübt.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Regierungssystemen kann die Wählerschaft in der Schweiz zudem nicht nur ihre Abgeordneten wählen, sondern ebenso über Bundesgesetze und Verfassungsänderungen abstimmen. Durch diese unmittelbaren Volksrechte können die Bürger direkten Einfluss auf die Verfassungs- und Gesetzgebungstätigkeit von Parlament und Regierung nehmen. So untersteht jede Verfassungsänderung dem *obligatorischen Verfassungsreferendum*. Zusätzlich können die Bürger einen Volksentscheid zu einer von ihnen gewünschten Änderung der Bundesverfassung verlangen, indem 100'000 Stimmberechtigte das Initiativbegehren innerhalb von 18 Monaten unterschreiben (*Volksinitiative*). Schliesslich kann zu jedem neuen Bundesgesetz durch die Sammlung von 50'000 Unterschriften

1.3 Das politische System der Schweiz aus politikwissenschaftlicher Perspektive

Abbildung 1.1: Eine verfassungssystematische Darstellung des schweizerischen Regierungssystems



Anmerkung: „Kantone“ umfasst Stimmberechtigte, Parlament und Regierung der Kantone.

Quelle: In Anlehnung an Haller und Kölz (1996: 162) mit eigenen Anpassungen.

innerhalb von 100 Tagen eine Volksabstimmung verlangt werden (*fakultatives Gesetzesreferendum*).

Der ausgeprägt bundesstaatliche Charakter mit der starken Betonung der Mitwirkung und Autonomie der Kantone wiederum ist durch eine Reihe föderaler Verfassungsinstitutionen abgesichert. Neben dem Ständerat als gleichberechtigter Parlamentskammer und der Notwendigkeit des *Ständemehrs* bei Verfassungsänderungen (d. h., dass zusätzlich zum Volksmehr auch die Mehrheit der Kantone einer Verfassungsänderung zustimmen muss) bestehen im *Kantonsreferendum* und in der *Standesinitiative* zwei weitere föderale Einrichtungen auf der bundespolitischen Ebene als Ersatz für den Verlust der kantonalen Souveränität zur Verfügung. Während mittels des Kantonsreferendums auf Verlangen von acht Kantonen eine Volksabstimmung über ein neues Bundesgesetz gefordert werden kann, hat mit der Standesinitiative jeder Kanton die Möglichkeit, dem Bundesparlament einen Entwurf zu einem Erlass einzureichen bzw. die Ausarbeitung eines solchen vorzuschlagen.

Diese Übersicht macht deutlich, dass das schweizerische Regierungssystem durch eine starke (vor allem personelle, weniger funktionelle) Gewaltentrennung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative auf der horizontalen Ebene geprägt

1 Einleitung

ist. Ebenso ist auch die vertikale Machtteilung zwischen Bund und Kantonen ausgesprochen ausgebaut. Zwar ist damit die verfassungsmässige Grundlage für ein stark auf Machtbegrenzung und Gewaltentrennung ausgerichtetes System gelegt. Jedoch lassen sich aus dieser Betrachtungsweise noch keine Schlüsse über das effektive Zusammenwirken der einzelnen Gewalten und das reale Machtverhältnis zwischen Exekutive, Legislative und Judikative sowie weiteren Akteuren ziehen. Ebenso wenig lassen sich Aussagen über die sich im Verlaufe der Zeit gewandelten föderalen Beziehungen machen oder darüber, welchen Einfluss die Einführung bestimmter Volksrechte, wie z. B. das fakultative Gesetzesreferendum, auf die Zusammensetzung und Funktionsweise von Regierung und Parlament sowie auf das politische System insgesamt ausgeübt hat. Schliesslich werden aus dieser Perspektive die Aufgaben und Funktionen wichtiger nicht-staatlicher Akteure wie etwa der politischen Parteien und Interessenverbände ausgeblendet. Zusammenfassend liefern also die bisher erläuterten konstitutionellen Merkmale zwar die notwendige Voraussetzung zum grundlegenden Verständnis des schweizerischen Politiksystems. Sie beschreiben aber nur den formellen Rahmen der Machtteilung und -verteilung und verbleiben damit auf der institutionellen Oberflächenstruktur. Die realen Machtverhältnisse, die politisch-gesellschaftlichen Konfliktregelungsstrukturen und die wichtige Rolle nicht-staatlicher Akteure werden durch die ältere Institutionenlehre hingegen nicht erfasst. Ausgehend von diesen Defiziten wird im nächsten Abschnitt zunächst der politische Entscheidungskreislauf für die Schweiz von Linder und Mueller (2017) vorgestellt, bevor abschliessend der empirisch-analytische Ansatz der Konsensdemokratie behandelt wird.

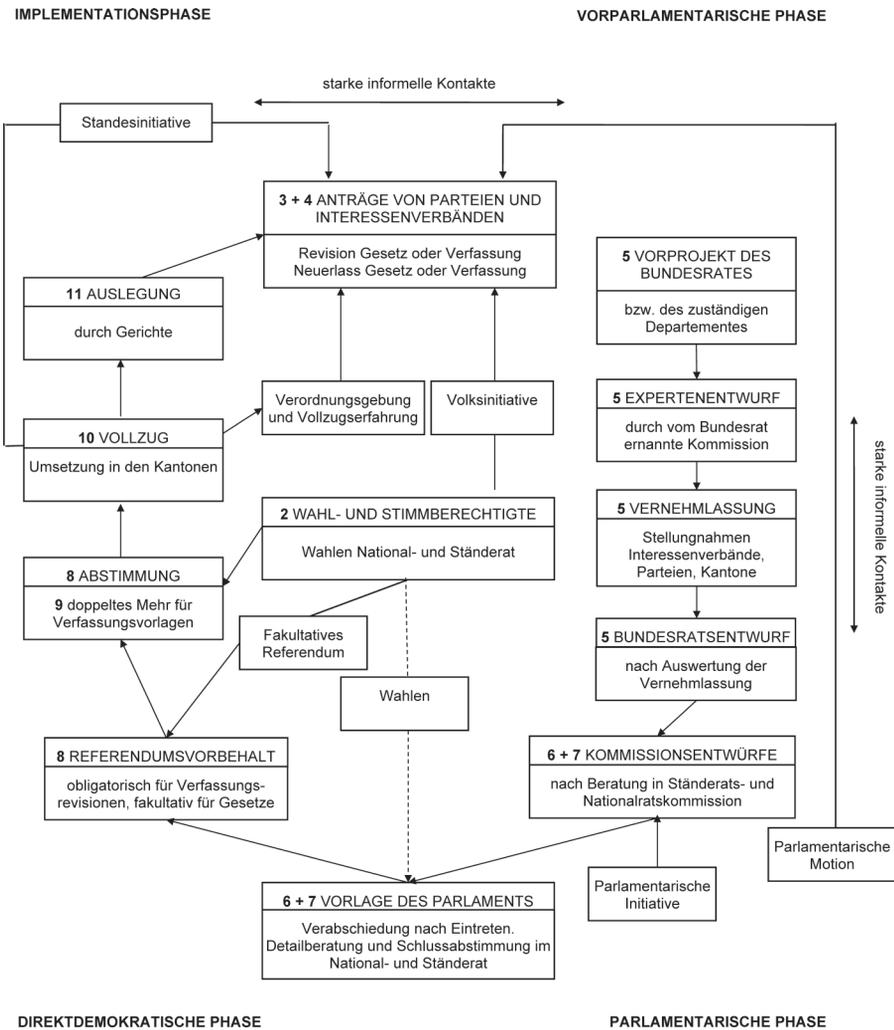
1.3.3 Der machtteilende Entscheidungsprozess in der Schweiz

In ihrem Werk zur schweizerischen Demokratie stellen Linder und Mueller (2017: 369) das machtteilende Entscheidungssystem auf Bundesebene als einen Kreislauf von vier aufeinanderfolgenden Phasen dar, die im Folgenden kurz erläutert werden (vgl. Abbildung 1.2). Der politische Entscheidungsprozess in der Schweiz zeichnet sich durch die Beteiligung von einer Vielzahl von Akteuren aus. In der *vorparlamentarischen Phase* treten Parteien, Verbände und andere Akteure über das Parlament (z. B. mit einer Motion),¹³ mittels Volksinitiative und weiteren Kanälen mit ihren Anträgen an den Bundesrat heran, sofern dieser nicht selbst Reformen initiiert. Zunächst arbeitet dann das zuständige Departement oder eine von ihm beauftragte Expertenkommission ein Vorprojekt aus, zu dem die unmittelbar betroffenen Kreise angehört werden. Der Entwurf des Bundesrates wird in einem nächsten Schritt den interessierten Kreisen wie Parteien, Verbänden, Kantonen und weiteren Organisationen zur Vernehmlassung unterbreitet, worauf diese ihre Stellungnahmen abgeben und das zuständige Departement die Vorlage auf der Basis der eingegangenen Kommentare überarbeitet. Die bereinigte Vorlage wird dann als sogenannter Bundesratsentwurf mit zusätzlichen Erläuterungen durch die Regierung dem Parlament vorgelegt; damit beginnt die zweite Phase. In

13 Eine Motion kann von einem oder mehreren Mitgliedern des Nationalrats oder Ständerats verfasst werden. Stimmen ihr beide Räte zu, dann wird die Motion an den Bundesrat überwiesen. Sie enthält die verbindliche Aufforderung an den Bundesrat, einen Erlassentwurf zu einer bestimmten Sache vorzulegen oder eine bestimmte Massnahme zu treffen.

1.3 Das politische System der Schweiz aus politikwissenschaftlicher Perspektive

Abbildung 1.2: Der machtteilende Entscheidungsprozess in der Schweiz (Bund)



Anmerkung: Die Zahlen entsprechen den einzelnen Kapiteln des vorliegenden Buches.

Quelle: Linder und Mueller (2017: 369) mit eigenen Ergänzungen und Anpassungen.

der *parlamentarischen Phase* wird dieser Entwurf in der vorberatenden Kommission des National- oder Ständerats (je nach Erstrat) behandelt und je nachdem abgeändert, wobei die Legislative mit der parlamentarischen Initiative¹⁴ zusätzlich die Möglichkeit besitzt, den vorparlamentarischen Prozess auszuklammern. Der Kommissionsentwurf wird daraufhin vom Plenum des Erstrats beraten und beschlossen. Anschliessend beschäftigen sich die zuständige Parlamentskommission

14 Zur Erklärung des Begriffs siehe Abschnitt 6.9.1.

Stichwortverzeichnis

Die Angaben verweisen auf die Seitenzahlen des Buches.

- Abberufungsrecht 41, 350
- Abstimmung (s. auch Direkte Demokratie)
 - Kollision von Volks- und Stände-
mehr 415
 - Parlament 48, 273, 277, 323, 325, 326,
532
 - Volk und Stände 48, 130, 236, 411,
533
- Abstimmungsdemokratie 349, 547
- Aktion für eine neutrale und unabhängige
Schweiz AUNS 172, 539
- Ancienitätsprinzip 214, 218
- Anfrage 288
- Anfrage, parlamentarische 294
- Arbeiterbewegung 97, 159, 160
- Arbeitgeberverband 295
- Arbeitsparlament 267, 305
- Ausgabenbremse 298, 337
- Ausländerstimmrecht 70, 363
- Aussenpolitik 198, 262, 265, 285, 290,
303, 353, 468, 558
- Autonomie
 - Gemeinde 108, 365, 366, 432, 438,
505
 - Minderheiten 53, 527
 - Regierung 292
 - Verband 180
 - Verwaltung 235
- Autopartei 99, 100, 102, 104, 107, 109,
270, 284
- Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei
BGB 74, 97, 98, 104, 199, 200, 520
- Bauernverband, Schweizerischer SBV 162,
167, 177, 189, 295, 538
- Bikameralismus s. *Zweikammersystem*
- Bilaterale Verträge 171, 412, 454, 522,
535
- Branchenverbände 167
- Bundesanwaltschaft 291, 293, 483
- Bundesgericht 44, 70, 71, 260, 264, 291,
407, 477, 483
- Bundeskanzlei 230
- Bundespatentgericht 481, 484
- Bundespräsident 43, 198, 214, 218, 242
- Bundesrat (Kap. 5)
 - Kollegialprinzip 41, 43, 219, 531
 - Wahl und Zusammensetzung 526
- Bundesrichter 477, 486, 494, 510
- Bundesstaat 94, 405, 408, 431, 435
- Bundesstrafgericht 44, 481, 484
- Bundesverfassung s. *Verfassung*
- Bundesversammlung s. *National- und
Ständerat*
- Bundesverwaltung s. *Departemente*
- Bundesverwaltungsgericht 44, 481, 484,
511
- Bürgerblock 97, 100, 176, 199, 211, 272,
533
- Bürgerlich-Demokratische Partei BDP 73,
100, 102, 107, 200, 283, 284, 491
- Christlichdemokratische Volkspartei
CVP 98, 100, 101, 117, 134, 139, 200,
208, 283, 284, 491, 531
- Cleavages s. *Konfliktlinien*
- Dealignment 131
- Demokratie 550
 - direkte
 - eingebettete 49
 - halbdirekte 353, 364, 380, 390, 392,
405, 527, 532, 551
 - Konkordanz- 53, 55, 92, 109, 190,
236, 364, 366, 381, 389, 458, 519,
520, 535, 561
 - Konsens- 57, 63, 86, 110, 339, 384,
423, 506, 522, 544, 553, 560
 - Mehrheits-/Konkurrenz-/Westminster-
52, 57, 63, 110, 339, 366, 384,
423, 506, 522, 544, 560
 - plebiszitäre 33
 - repräsentative 31, 48, 55, 129, 351,
365, 375, 404, 419, 553
 - zentrifugale 557, 561
 - zentripetale 555, 557, 559
- Demokratiebarometer 548, 549, 554
- Demokratiequalität 421, 550, 556
- Departemente 43, 46, 162, 176, 220, 223,
232, 235, 238, 286, 292, 294, 442,
484, 528, 537, 558

Stichwortverzeichnis

- Deregulierung (s. auch Liberalisierung) 169, 172, 187, 190, 374
- Dezentralisierung 146, 168, 188, 190, 446, 466, 551, 555
- Die Mitte 107
- Differenzbereinigungsverfahren 320
- Direkte Demokratie (Kap. 8) 31, 44, 49, 56, 109, 442, 511, 535, 543
- Direktorialsystem 43
- Disproportionalität 54, 81, 86, 365
- Doppelmehrregel s. *Ständemehr*
- Doppelter Pukelsheim s. *Wahlverfahren, biproportionales*
- Dringlichkeitsrecht 353, 411
- Economiesuisse 155, 168, 174, 177, 179, 537
- Effektive Parteienzahl s. *Parteiensystem - Fragmentierung*
- Einheitswahlkreis 64, 71, 78, 83
- Einigungskonferenz 320, 335, 341
- Elektronische Stimmabgabe 68, 272
- Entscheidungsprozess 48, 262, 539
- Europäische Integration 31, 121, 168, 176, 181, 315, 468, 557
- Europäische Menschenrechtskonvention EMRK 391, 409, 485, 499, 508, 511, 546
- Europäische Union EU 31, 142, 454, 522, 535
- Europäischer Wirtschaftsraum EWR 130, 412, 454, 530
- Evangelische Volkspartei EVP 81, 107
- Expertenkommission 46, 160, 162, 175, 188, 189, 451, 536
- Fichenaffäre 293, 518
- Finanzkontrolle, eidgenössische 293
- Föderaler Proporz 64, 68
- Föderalismus (Kap. 10) 44, 49, 56, 108, 129, 317, 333, 405, 526, 527, 540
- Exekutiv- 454
 - Horizontal- 278
 - kooperativer 433
 - Vollzugs- (s. auch Implementation) 48, 232, 433, 453
- Fragestunde 288, 294
- Fraktion 96, 110, 198, 214, 263, 266, 489
- Frauenstimmrecht 67, 70, 129, 160, 263, 353, 518
- Freedom House Index 545, 548
- Freie Liste s. *Grüne Partei Schweiz GPS*
- Freiheitspartei der Schweiz FPS s. *Autopartei*
- Freisinn 96, 199, 263, 364, 430, 520, 546
- Freisinnig-demokratische Partei FDP.Die Liberalen 67, 76, 94, 103, 104, 200, 283, 491
- Freiwilliger Proporz 74, 199, 212, 519, 528
- Gallagher-Index s. *Disproportionalität*
- Gegenvorschlag 354, 358, 368, 371
- Gemeinde 139, 351, 404, 434, 446, 553
- Gesamtarbeitsvertrag GAV 161, 172, 184, 187
- Gesetzgebung 175, 235, 281, 290, 305, 352, 381, 442, 452
- Gewaltentrennung 37, 46, 48, 264, 333, 405, 429, 479
- Gewaltenverschränkung 37, 49, 333, 336
- Gewerbeverband, Schweizerischer SGV 157, 160, 162, 167, 173, 189, 538
- Gewerkschaften 159, 165, 172, 182
- Gewerkschaftsbund, Schweizerischer SGB 159, 160, 162–164, 173, 189, 538
- Globalisierung 135, 165
- Grüne Partei Schweiz GPS 99, 102
- Grünes Bündnis Schweiz GBS 99, 102, 107
- Grünliberale Partei GLP 100, 102, 283, 284, 491
- Hagenbach-Bischoff-Verfahren 68, 71
- Handels- und Industrieverein, Schweizerischer SHIV 155, 156, 167
- Helvetische Republik / Helvetik 41, 198, 404, 430
- Implementation 43, 48, 161, 181, 188, 190, 293, 432, 438, 453, 500
- Initiative
- Gesetzes- 354, 392
 - kantonale 352, 392
 - parlamentarische 288
 - Standes- 45, 288, 449
 - Verfassungs- 44, 67, 202, 262, 368, 409, 518

- Verwaltungs- 359
- Innenpolitik 303, 558
- Institutionalismus 52
- Integration, politische 30, 54, 76, 98, 108, 200, 333, 364, 378, 391, 525, 539
- Interessenverbände
- Internationalisierung s. *Globalisierung*
- Interpellation 288
- Justiz
 - reform 485, 495, 521
- Justiz (Kap. 11) 49, 56, 264
- Kanton (Kap. 10) 35, 40, 45, 66, 68, 69, 73, 118, 185, 213, 232, 261, 264, 285, 331, 333, 352, 411, 421, 495, 554
- Kantonsklausel 214
- Katholisch-Konservative Partei KK (s. auch Konservatismus) 67, 75, 96, 107, 115, 199, 263, 321, 335, 352, 364, 405, 409, 417, 430, 520, 529
- Klassenkampf 96, 98, 160
- Koalitionen 199
 - Parlaments- 273
 - Regierungs- 56, 145, 202, 245, 523, 527
- Kommissionen
 - ausserparlamentarische
 - Gemeinde- 441
 - parlamentarische 48, 261, 266, 267, 281, 289, 319, 323, 489, 536
- Kommunistische Partei (KP) 97, 107
- Konferenz der Kantonsregierungen KdK 454
- Konfliktlinien 106, 136, 529, 533
- Konkordanz 53, 55, 109, 213, 366, 520, 535, 561
- Konsensdemokratie 400, 440
- Konservatismus 93, 107, 321, 335, 430, 520
- Konsultation s. *Vernehmlassung*
- Konflikt- und Organisationsfähigkeit 183, 191, 365, 368
- Korporatismus s. *Neokorporatismus*
- Kreislaufmodell 48
- Kumulieren 68, 73, 81
- Landesring der Unabhängigen LdU 100, 102, 107, 271
- Landesstreik 97, 160, 520
- Landesverteidigung 98
- Landsgemeinde 69, 204, 279, 350, 352, 420
- Lega dei Ticinesi 107, 284
- Libérale Partei der Schweiz LPS 94, 100, 102, 107, 271
- Liberalisierung (s. auch Deregulierung) 165, 181, 341, 363
- Liberalismus 107
- Links-Rechts-Konflikt 106, 275, 324, 337, 539
- Listenverbindungen 68, 72, 82
- Lobbying 168, 178
- Machtteilung / Machtdiffusion (s. auch Konsensdemokratie) 29, 30, 48, 53, 54, 185, 245, 300, 333, 364, 383, 385, 463, 522, 544, 553
- Majorzwahlssystem s. *Mehrheitswahlssystem*
- Mediation 404, 430
- Medien 36, 53, 164, 167, 168, 178, 189, 190, 220, 236, 527, 533, 547
- Mehrheitsdemokratie s. *Demokratie*
- Mehrheitswahlssystem 67, 69, 71, 74, 203, 205, 207, 263, 440
- Milizsystem 108, 123, 137, 139, 155, 175, 262, 270, 278, 294, 295, 305, 334, 457
- Minderheitenschutz 30, 391, 468, 528
- Mirage-Affäre 262, 264, 292
- Misstrauensvotum 37, 42, 43, 197, 218
- Mitberichtsverfahren 231
- Motion 46, 264, 288
- Mouvement Citoyen Genevois MCG 106
- Nationalbank, Schweizerische SNB 54, 57, 174
- Nationale Aktion NA 98, 109, 115
- Nationalisierung (Parteiensystem) 87, 117
- Nationalrat (Kap. 6) 38, 44, 65, 199, 265, 271, 405
- Neokorporatismus 56, 155, 185, 186, 188, 523
- Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung NFA 406, 435
- Neutralität 351
- Normenkontrolle 259, 303, 504, 506

Stichwortverzeichnis

- Oberaufsicht, parlamentarische 44, 265, 280, 293, 294, 485
- Opposition 29, 52, 93, 95–97, 100, 120, 160, 162, 179, 199, 244, 262, 270, 273, 277, 304, 315, 318, 352, 357, 368, 384, 389, 463, 520, 556
- Panaschieren 68, 73, 81
- Parlament (Kap. 6, 7) 38, 44, 48, 49, 56, 204, 211, 218, 405, 408, 422, 440, 446, 457, 485, 488, 536
- Parlamentsdienste 267, 293
- Partei der Arbeit PdA 98, 102, 107, 271
- Parteien (Kap. 3) 49, 56, 76, 82, 263, 266, 277, 285, 296, 326, 369, 443, 492, 535
- Finanzierung 547
 - Identifikation 132
 - Parole 367
- Parteiensystem (Kap. 3) 56, 81, 271, 322, 443, 490, 535
- Fragmentierung 77, 111, 118, 140, 212, 284
 - Polarisierung 102, 118, 129, 145, 219, 275, 357, 526, 532, 557
 - Volatilität 110, 115, 117, 129
 - Wettbewerb 74, 78, 81, 114, 121, 129, 212, 275, 531, 557
- Partizipation (s. auch Stimmbeteiligung) 49, 63, 87, 130, 369, 548, 554
- Plebiszit 350
- Pluralismus 56, 76, 145, 185, 188, 367
- Politik
- formulierung 176, 188, 235, 288, 381, 450
 - planung 227, 298, 333, 370
 - verflechtung 436, 437, 452
 - vollzug
- Postulat 288
- Prinzipal-Agenten-Problem 375
- Professionalisierung 125, 178, 206, 270, 278, 301, 441, 532
- Progressive Organisationen der Schweiz POCH 99, 107
- Proporzwahlssystem s. *Verhältniswahlssystem*
- Public Affairs 178
- Quorum 71–73, 80, 376, 385, 449, 502
- Radikale Partei 94, 199, 263, 321, 352
- Rahmenvereinbarung, interkantonale IRV 436
- Realignment 113, 131
- Rechtspopulistische Partei 100, 142
- Redeparlament 261, 267
- Referendum (s. auch Direkte Demokratie)
- abrogativ 386, 387
 - fakultatives Gesetzes- 48, 55, 95, 162, 287, 354, 360, 368, 519, 525
 - Finanz- 360, 361, 373, 376, 382
 - Kantons- 45, 359, 450, 460, 462, 522
 - konfirmativ 386
 - obligatorisches Gesetzes- 277, 352, 360
 - obligatorisches Verfassungs- 44, 352, 354, 360
 - resolutiv 353
 - Staatsvertrags- 353, 354, 359, 521
 - Verwaltungs- 361, 363
- Regeneration 93, 277, 350, 352, 417, 420, 555
- Regierung (Kap. 5) 39, 43, 49, 103, 265, 302, 371, 386, 441, 528, 535
- Regierungsparteien 99, 204, 210, 212, 270, 273
- Regierungsreform 223
- Regierungssystem
- parlamentarisches 40, 109, 207, 218, 519
 - präsidentielles/präsidiales 40
 - versammlungsunabhängiges 43
- Repräsentation 71, 86, 285, 296, 331, 461
- Restmandat (Restsitzverteilung) 67, 72, 77
- Richtlinienkompetenz 531
- Röstigraben 415
- Sanktion 292, 304
- Schweizer Demokraten SD 98, 100, 112
- Schweizerische Volkspartei SVP 81, 98, 102, 107, 117, 143, 200, 272, 283, 364, 491, 539, 545
- Schweizerischer Arbeitgeberverband s. *Arbeitgeberverband*
- Schweizerischer Bauernverband SBV s. *Bauernverband*
- Session 261, 265, 266, 269, 317
- Sonderbund
- Kantone 64, 93, 208, 385, 413, 423, 430

- Krieg 93, 198, 260, 263, 317, 341, 342, 409, 411, 519
- Souveränität
 - Kanton 349, 415, 429, 430, 468, 519
 - Volk 44, 92, 262, 277, 350, 352, 431, 497
- Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP 75, 81, 96, 98, 101, 107, 200, 489
- Soziale Bewegungen 99, 104, 109, 368, 369, 380, 381
- Sozialismus 97, 107, 352
- Sozialpartnerschaft 167, 183, 185, 558
- Sozialversicherung 221, 226, 238, 337, 433, 434, 448, 500
- Sperrminorität 341, 410, 412
- Spitzenverbände 125, 159, 163–165, 168, 174, 175, 189, 537
- Sprachregion 108, 133, 214, 330, 333, 415, 462
- Ständemehr 45, 403, 405, 411, 528, 556
- Ständerat (s. auch Zweikammersystem) 44, 203, 265, 268, 330, 365, 405, 432, 446, 462, 531, 556
- Stimmbeteiligung 548
 - Abstimmung 130, 147, 370, 547
 - Wahl 75, 130, 147, 366, 547
- Streichen (Wahlsystem) 68
- Subsidiaritätsprinzip 432, 433, 439
- Tagsatzung 261, 263, 317, 404
- Tertiarisierung 163, 168
- Transferzahlungen 435
- Travail.Suisse 164
- Verbände (Kap. 4) 49, 56, 109, 191, 287, 303, 339, 367, 368, 384, 451, 523, 538
- Vereinigte Bundesversammlung 38, 44, 214
- Vereinigung zum Schutz kleiner und mittlerer Bauern VKMB 162
- Verfassung (Kap. 9) 499
 - Bund 44, 64, 69, 95, 161, 264, 297, 317, 431
 - Gerichtsbarkeit 44, 477–479, 499, 508, 510, 526
 - Kanton 35, 206, 352, 429, 432
 - Revision 66, 94, 109, 188, 231, 262, 293, 297, 316, 353, 406, 436, 446, 483, 519, 522, 525
- Rigidität 54
- Verhältnisswahlsystem 43, 63, 67, 76, 84, 96, 104, 263, 365, 440, 519, 525
- Verhandlungsdemokratie s. *Konsensdemokratie*
- Vernehmlassung 46, 162, 167, 175, 184, 232, 235, 262, 287, 558
- Verwaltung s. *Departemente*
- Volksabstimmungen s. *Abstimmungen*
- Volksrechte (Kap. 8) 30, 32, 44, 46, 55, 92, 94, 109, 259, 349, 352, 421, 521, 525, 541, 542
- Vollzug s. *Implementation*
- Vorort s. *Schweizerischer Handels- und Industrieverein SHIV*
- Vorparlamentarisches Verfahren 46, 162, 168, 175, 176, 184, 188, 230, 234, 262, 287, 381, 536, 557
- Vorschlagsrecht 214, 488
- Wahl
 - beteiligung
 - erfolgsschwelle 78, 80, 82
 - kreis 43, 67, 68, 72, 81, 117, 203, 206, 296, 363, 502, 518
 - system 76, 84
 - verhalten 74, 86, 130, 282
 - zahlverfahren 68
- Wählerschaft 44, 64, 85, 87, 91, 119, 122, 146, 147, 176, 204, 321, 329, 368
- Wahlkreis 329
- Wahlverfahren, biproportionales 81
- Westminsterdemokratie s. *Demokratie*
- Willensnation 30
- Wohlfahrtsstaat 175, 185, 337, 341, 363, 366, 374, 390, 406
- Zauberformel 76, 98, 112, 120, 197, 200, 211, 292, 490, 520, 526
- Zensuswahlrecht 64, 67
- Zentralisierung 123, 185, 429, 431, 519
- Zentralismus 93, 94
- Zweikammersystem (Kap. 7) 50, 56, 405, 519, 540