

12/7

Blickpunkt Schweiz

27 Ansichten

Herausgegeben von
Kurt R. Spillmann und
Rolf Kieser
unter Mitarbeit von
Thomas Köppel

Verlag
Neue Zürcher Zeitung, 1995

2

Die Zukunft des schweizerischen politischen Systems

Von den Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz

Als föderalistischer Kleinstaat hat die Schweiz eine Staatsform entwickelt, die sich in mancher Hinsicht von den westlichen Demokratien unterscheidet.

Im Laufe ihrer Geschichte, namentlich bei der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848, hat sie Elemente der parlamentarischen und der präsidentiellen Demokratie ebenso miteinander verbunden wie repräsentative und plebiszitäre Faktoren. Die sprachlich-kulturelle und konfessionelle Vielfalt des Landes fand Ausdruck in der sogenannten Konkordanzdemokratie. Diese ist – im modellhaften Gegensatz zur Konkurrenzdemokratie – durch ein Konfliktregelungsmuster gekennzeichnet, welches auf Kooperation und ein sogenanntes «gütliches Einvernehmen» zwischen allen massgeblichen politischen (und oft auch wirtschaftlichen und sozialen) Gruppierungen gerichtet ist.

Diese Eigentümlichkeiten des schweizerischen politischen Systems basieren auf Faktoren, die heute teilweise entfallen oder zumindest im Wandel begriffen sind. Dazu gehören:

- die binnenstaatliche Orientierung eines neutralen Kleinstaates ohne eigentliche Aussenpolitik, wohl aber mit einer *Aussenwirtschaftspolitik*,
- relativ klare Konfliktfronten zwischen den politischen Gruppierungen, die sich ursprünglich nach wirtschaftlich-sozialen und religiösen Gegensätzen entwickelt hatten und heute einen zunehmend heterogenen Charakter aufweisen,
- das Fehlen von – im Vergleich zu anderen Ländern – harten sozialen Auseinandersetzungen in einem rohstoffarmen Land ohne eigentliches Proletariat,
- sowie die lange Zeit wenig ausgebaute Bundesgewalt, weil nach bundesstaatlichen Vorstellungen die Kantone Hauptträger der politischen Gestaltung und des Vollzugs von Bundesaufgaben waren.

Der Wertewandel, sozioökonomische Veränderungen und die Entwicklung zum Leistungs- und Sozialstaat in den westlichen Ländern haben auch die Schweiz voll erfasst. Ihre Institutionen sind den neuen Heraus-

forderungen nur noch bedingt gewachsen. Sie dürften freilich in ihrer (innenpolitischen) Leistungsfähigkeit, vom politischen «Output» des Systems her betrachtet, den Leitungsorganen anderer westlichen Demokratien kaum nachstehen. Die Konkordanzdemokratie mit ihrem Kompromissdenken steht freilich in Anfechtung. Diese Herausforderungen sollen im folgenden anhand der Verfassungsorgane Parlament, Regierung und Bundesgericht, der politischen Entscheidungsprozesse und der Partizipation des Volkes sowie der Entwicklung des Föderalismus dargestellt werden.

Die Organe des Bundes

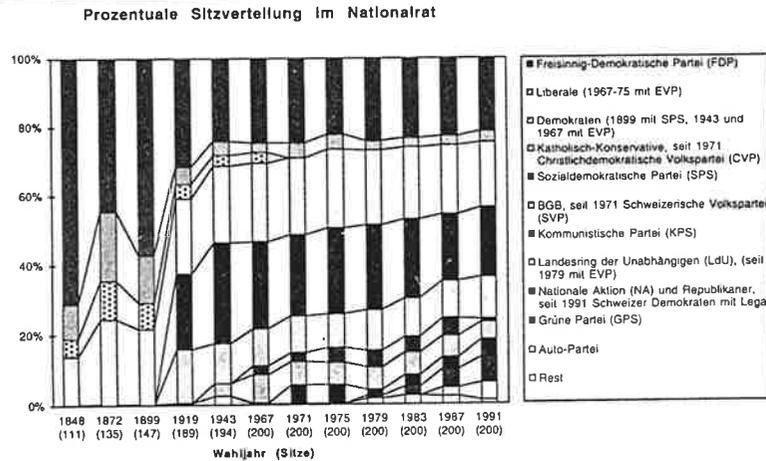
Das schweizerische Regierungssystem ist auf Stabilität, Kontinuität und die Ausbalancierung der verschiedenen Minderheiten im Staat angelegt. Parlament und Regierung sind eingefügt in eine ausgeprägte demokratische und föderative Ordnung.

Das Parlament

Das Parlament, die Bundesversammlung, ist unter Vorbehalt der Rechte des Volkes die oberste Gewalt des Bundes (Art. 71 der Bundesverfassung). Dem Vorbild des amerikanischen Kongresses nachgezeichnet, besteht sie aus zwei gleichberechtigten Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat. Der Nationalrat zählt 200 Mitglieder und vertritt das Schweizer Volk. Jeder Kanton und Halbkanton bildet einen Wahlkreis und erhält mindestens einen Sitz. Der grösste Kanton, der Kanton Zürich, hat 35 Sitze, fünf kleine Kantone verfügen bloss über einen Sitz. Der Ständerat setzt sich aus 46 Vertretern der Kantone zusammen. Jeder Kanton wählt zwei, die sechs Halbkantone delegieren je einen Vertreter. Während sich das Wahlverfahren für den Nationalrat nach eidgenössischem Recht richtet (Proporzwahl seit 1919), werden die Mitglieder des Ständerates nach kantonalem Recht gewählt. Dies geschieht mit einer Ausnahme nach dem Majorzverfahren. Beide Räte werden für eine Amtsdauer von vier Jahren bestimmt und sind in ihrer politischen Tätigkeit allein ihrem Gewissen verpflichtet (Instruktionsverbot, Art. 91 Bundesverfassung).

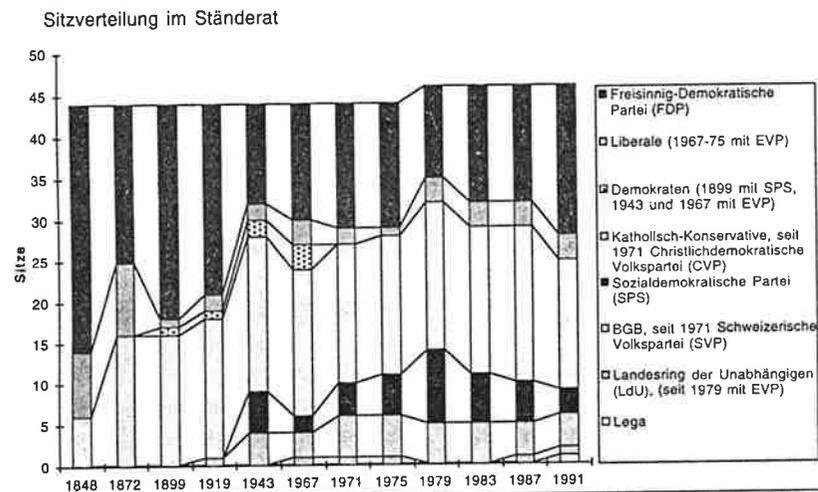
Im Gegensatz zu anderen Parlamenten besitzt die Bundesversammlung in der Gesetzgebung in der Regel keine abschliessende Entscheidungsbefugnis, da Gesetze dem Referendum unterstehen. In ihren alleinigen Zuständigkeitsbereich fällt hingegen die Wahl der Regierung und des Bundesgerichtes. Die Bundesversammlung hat in den letzten Jahren ihre hohe verfassungsmässige Stellung durch eine aktivere Beteili-

Abbildung 1: Die Sitzverteilung im Nationalrat (in Prozenten).



Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei, Bern.

Abbildung 2: Die Sitzverteilung im Ständerat.



Quelle: Bundeskanzlei, Bern.

gung am Gesetzgebungsprozess, eine intensivere Kontrolle von Regierung und Verwaltung, eine bessere Mitwirkung in der Aussenpolitik, einen Ausbau der Parlamentsdienste und ein effizienteres Verfahren (Arbeit in ständigen Kommissionen, Abkürzung des Differenzbereinigungsverfahrens zwischen den Räten) gestärkt. Nicht wesentlich verbessert und dem wachsenden Umfang der Aufgaben angepasst werden konnten hingegen die Entschädigung sowie die individuelle Unterstützung der Ratsmitglieder mit finanziellen Mitteln und Infrastruktur. Das schweizerische Parlament ist faktisch ein Halbberufsparlament, obwohl es in der Öffentlichkeit immer noch als Milizparlament bezeichnet wird.

Das politische System bringt es mit sich, dass die Wahlen in beide Räte keine Erdrutsche auslösen. Die parteipolitische Zusammensetzung geht aus den Abbildungen 1 und 2 hervor.

Die Regierung

Die Regierung, der Bundesrat, ist die «oberste vollziehende Behörde des Bundes» (Art. 95 der Bundesverfassung). Sie ist eine Kollegialbehörde von sieben gleichgestellten Mitgliedern, die vom Parlament einzeln für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden, und zwar jeweils nach den Wahlen in den Nationalrat. Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern kann die Regierung während der Amtszeit nicht abberufen werden (kein Misstrauensvotum des Parlamentes). Umgekehrt kann der Bundesrat das Parlament auch nicht auflösen. Theoretisch hat das Parlament die Möglichkeit, die gesamte Regierung oder einzelne Mitglieder davon nach Ablauf der Amtszeit nicht mehr wiederzuwählen, eine Möglichkeit, von der es bis anhin jedoch noch nie Gebrauch gemacht hat. Seit der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 wurden 100 Regierungsmitglieder gewählt, 98 Männer und zwei Frauen. Der Regierung steht eines der sieben Mitglieder für ein Jahr vor. Dem vom Parlament nach der Anciennität in diese Funktion gewählten Bundespräsidenten obliegen neben der Leitung des Gremiums vor allem Repräsentationsaufgaben. Die Schweiz kennt indessen keinen eigentlichen, von der Regierung abgehobenen Staatspräsidenten.

Die Mitglieder der Regierung erfüllen eine doppelte Funktion. Als gleichwertige Mitglieder des Kollegiums haben sie gleichermaßen Regierungsverantwortung zu tragen und dessen Beschlüsse solidarisch gegen aussen zu vertreten. Jedes Mitglied steht aber auch einem der sieben Departemente vor (Ministerien, die in anderen Ländern in durchwegs grösserer Zahl vorhanden sind) und ist für dessen Führung und Aufsicht sowie die Vertretung der Sachgeschäfte aus dessen Bereich im Kollegium,

vor dem Parlament, in der Öffentlichkeit und vor den Medien zuständig. Während die Zahl der Departemente seit 1848 gleich geblieben ist, hat die Verwaltung ein beträchtliches Ausmass erreicht. So beschäftigt der Bund heute rund 130'000 Personen, das heisst rund fünf Prozent der berufstätigen Bevölkerung (allgemeine Bundesverwaltung 35'000, PTT-Betriebe 58'000, Bundesbahnen 37'000 Personen). Es ist nicht erstaunlich, dass die umfangreiche departementale Führungsaufgabe in den letzten Jahrzehnten immer offensichtlicher zu Lasten der Regierungsaufgabe ging. Es ist eines der Hauptziele der laufenden Reform der Regierung, ihre Mitglieder zugunsten der eigentlichen Regierungsaufgabe und Staatsleitung zu entlasten.

Ein weiterer Grund für die Stärkung des Departementalprinzips liegt wohl auch im bereits erwähnten Wahlmodus. Die Einzelwahl, namentlich bei der Wiederwahl, garantiert dem Parlament einen Einfluss auf die einzelnen Regierungsmitglieder, die am Erfolg ihrer Departementsführung gemessen werden. Danach werden sie auch in den Medien und der Öffentlichkeit beurteilt. Zudem spielt für das Parlament die parteipolitische Zusammensetzung und die ausgewogene Vertretung der Sprachen und Regionen eine entscheidendere Rolle als etwa die personale Kollegiumshomogenität.

Der Regierung obliegt neben dem Vollzug der Bundesgesetzgebung auch deren Vorbereitung. Sie hat durch diese Präparationsarbeiten, aber auch durch ihr Sachwissen und ihre staatsleitende Autorität nach wie vor einen erheblichen Einfluss auf das Parlament, ohne deswegen dessen Politik entscheidend bestimmen zu können. Das Parlament hat in den letzten Jahren seinen Einfluss auf die Gesetzgebung wesentlich erhöht; trotzdem hat es infolge der Zunahme der aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz an Gewicht eingebüsst.

Parlament und Regierung sind, im Gegensatz zu den parlamentarischen Regierungssystemen, organisatorisch und personell klar getrennt, bleiben funktionell jedoch durch institutionalisierte und informelle Kooperation und Koordination verbunden; eine Formel, die auch für die Zukunft als tauglich erscheint.

Das Bundesgericht

Das Bundesgericht als oberstes Gericht der Schweiz besteht aus 30 ordentlichen Richtern, 15 Ersatzrichtern und 15 zusätzlichen Ersatzrichtern mit beschränkter Amtszeit. Sie werden von der Vereinigten Bundesversammlung für sechs Jahre gewählt, eine Wiederwahl ist möglich. Wie in fast allen Bundesgremien wird auch hier bei der Wahl auf die propor-

tionale Vertretung der Sprachen, Regionen und politischen Parteien der Schweiz geachtet. Das Bundesgericht tagt in verschiedenen Abteilungen: zwei öffentlich-rechtliche Abteilungen, zwei Zivilabteilungen, Anklagekammer, Kriminalkammer und so weiter. In Ausnahmefällen tagt das Bundesgericht auch als erstinstanzliches Gericht in gewissen zivil-, straf- oder verwaltungsgerichtlichen Angelegenheiten sowie als Verfassungsgericht. Ausserdem ist dem Bundesgericht als organisatorisch selbständige Abteilung das Eidgenössische Versicherungsgericht angegliedert. Dieses besteht aus neun Richtern und neun Stellvertretern.

Im Gegensatz zum System in den USA, das eine doppelte Gerichtsstruktur mit Bundesgerichten und Gliedstaatengerichten besitzt, ist das schweizerische Gerichtssystem pyramidenförmig aufgebaut. Die Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte der ersten und zweiten Instanz sind kantonal, während das Bundesgericht die letzte Appellationsinstanz an der Spitze der Pyramide ist. Dies dient vor allem dazu, eine gewisse Einheitlichkeit in der Anwendung der Bundesgesetzgebung sicherzustellen.

Mit dem ständigen Ausbau des Rechtsschutzes des Bürgers in vielen Rechtsgebieten ist das Bundesgericht an eine Kapazitätsgrenze gelangt, der nicht mehr nur mit einer Erhöhung der Richterzahl begegnet werden kann. Zudem steht auch eine allfällige Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene zur Diskussion. Eine umfassende Reform des Rechtsschutzes auf Bundesebene und eine Reorganisation der höchsten Gerichte ist in Vorbereitung.

Die Volksrechte

Die institutionalisierte Beteiligung des Volkes am politischen Entscheidungsprozess der Schweiz geht auf die alten Traditionen der genossenschaftlichen Versammlungsdemokratie und der Volkssouveränität zurück. Während Referendum und Initiative auf den unteren Ebenen des Staates bereits früher praktiziert wurden, sind sie auf Bundesebene erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eingeführt worden (Referendum 1874 und Volksinitiative 1891).

Mit dem Mittel der *Volksinitiative*, die nur für die Verfassungsstufe vorgesehen ist, können 100'000 Stimmberechtigte ein politisches Begehren vorbringen und verlangen, dass dieses dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird. Ist das Anliegen als allgemeine Anregung ausgestaltet, so haben nach einem positiven Entscheid des Parlamentes oder des Volkes die eidgenössischen Räte eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten und Volk und Ständen (Kantonen) zu unterbreiten. Ein ausformulierter Entwurf der Initianten muss direkt Volk und Ständen zur Abstimmung vor-

gelegt werden. Das *Referendum* dient dazu, Parlamentsbeschlüsse dem endgültigen Entscheid des Volkes zu unterbreiten. Verfassungsänderungen sind dem obligatorischen Referendum unterstellt und bedürfen nicht nur der Zustimmung der Mehrheit des Volkes, sondern auch der Mehrheit der Stände. Vom Parlament beschlossene Gesetze, Gesetzesänderungen und gewisse andere Parlamentsbeschlüsse sind dem fakultativen Referendum unterstellt und bedürfen der Zustimmung der Mehrheit des Volkes, falls 50'000 Stimmberechtigte dies verlangen.

Die Volksinitiative hat nicht den Erfolg gebracht, der von ihr erwartet wurde. Obwohl einige wichtige Volksbegehren (wie etwa die Einführung des Proporzwahlrechtes 1918) angenommen wurden, haben bisher nur rund zehn Prozent der eingereichten Verfassungsinitiativen Zustimmung bei Volk und Ständen gefunden. Die hohe Hürde des doppelten Mehrs von Volk und Ständen dürfte mit ein Grund dafür sein, dass die Aufgaben des Staates begrenzt und die Staatsquote in der Schweiz im Vergleich zum Ausland relativ klein gehalten werden konnte. Nicht unterschätzt werden darf indessen die indirekte Wirkung der Volksbegehren. In vielen Fällen fühlen sich die Behörden verpflichtet, dem gestellten Begehren wenigstens teilweise nachzukommen. Dass die Zahl der Volksinitiativen in den letzten Jahren stark zugenommen hat, beruht unter anderem auf der gleichzeitig zu beobachtenden Destabilisierung des Systems der klassischen «Milieuparteien». Diese Destabilisierung und der Umstand, dass Volksinitiativen auf kantonaler Ebene weit erfolgreicher sind, zeigt, dass die Wirkungen basisdemokratischer Anstösse künftig zunehmen könnten oder dass ihr Wirkungspotential bisher möglicherweise nicht voll ausgeschöpft wurde.

Referendumsverfahren wurden bis anhin nur gegen rund sieben Prozent der referendumpflichtigen Parlamentsgeschäfte ergriffen, wovon etwa die Hälfte erfolgreich war. Auch das fakultative Referendum hat präventive Wirkung. Durch Referendumsdrohungen erreichen referendumsfähige Gruppen in der Regel bereits in einem frühzeitigen Gesetzgebungsstadium die Berücksichtigung ihrer Wünsche und Vorstellungen. Für die Zukunft stellt sich allerdings die Frage, ob dieses System fähig sein wird, in der immer pluralistischer werdenden Gesellschaft mit ausgesprochenen Partizipationsbedürfnissen und zunehmendem Blockierungspotential rechtzeitig zu konsensgetragenen Problemlösungen zu gelangen.

Aus institutioneller Sicht hat das Referendum eine andere Wirkung gezeigt als ursprünglich angenommen. Von progressiven Kräften mit dem Ziel eingeführt, Unterstützung der Mehrheitspolitik von Parlament und Regierung zu erhalten, wurde es vielmehr zu einem Instrument refe-

rendumsfähiger oppositioneller Kräfte, die deswegen aus Effizienzgründen schrittweise in das System miteinbezogen, bei den Sachlösungen berücksichtigt und schliesslich an der Macht beteiligt wurden. Dieser Prozess stellt eine der Ursachen dafür dar, dass sich die Einparteienregierung des letzten Jahrhunderts zu einer seit 1959 stabilen Mehrparteienregierung gewandelt hat.

Auffallend ist schliesslich die im internationalen Vergleich geringe Stimmbeteiligung des Schweizer Volkes. Der Ausgang einer Volksabstimmung wird von einer Minderheit entschieden. Bei einer stimmberechtigten Wohnbevölkerung von rund 60 Prozent der Gesamtbevölkerung und einer durchschnittlichen Stimmbeteiligung von 40 Prozent davon liegt die entscheidende Mehrheit bei knappen Abstimmungsergebnissen jeweils bei etwa zwölf Prozent der Gesamtbevölkerung (vor Einführung des Frauenstimmrechtes im Jahre 1971 bei fünf bis zehn Prozent). Wie wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, liegt das Problem vor allem darin, dass nicht zuletzt wegen der Komplexität der Abstimmungsvorlagen rund ein Drittel der Stimmberechtigten nur noch von Fall zu Fall an Urnenabstimmungen teilnimmt und ein weiterer Drittel (und damit einzelne Gesellschaftsgruppen) von seinem Stimmrecht überhaupt nicht mehr Gebrauch macht. Die laufende Diskussion um die Reform und die Verweigerung der Volksrechte wird auch diesem Umstand Rechnung tragen müssen.

Intermediäre Akteure

Die Interessengruppen

Die bei der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 vorherrschende und auch heute im Volk noch stark verankerte Überzeugung, dass möglichst viele individuelle und organisierte Akteure aufgrund ihrer Erfahrung im angestammten beruflichen Alltag freiwillig und ehren- oder nebenamtlich am staatlichen Geschehen mitwirken sollen, hat bis anhin die Bildung einer starken, spezialisierten Verwaltung und eines Berufsparlamentes verhindert. Dieses System bedingte aber auch den Beizug von «Fachkräften» bei der Ausarbeitung und dem Vollzug der öffentlichen Aufgaben. Der frühzeitige Einbezug vor allem der privatwirtschaftlichen Verbände in den Gesetzgebungsprozess fand 1947 mit dem Recht für die «zuständigen Organisationen der Wirtschaft», im Laufe der Gesetzgebung ihren Standpunkt angemessen zur Geltung zu bringen, seine verfassungsrechtliche Anerkennung. Er wurde und wird auch damit begründet, allfälligen Referendumsbegehren rechtzeitig zuvorzu-

kommen und auf sogenannt referendumsbeständige Vorlagen hinzuwirken.

Die Einbindung der Interessengruppen, zu denen neben den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen immer mehr Gruppen aus dem wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben gehören, erfolgt auf drei Ebenen:

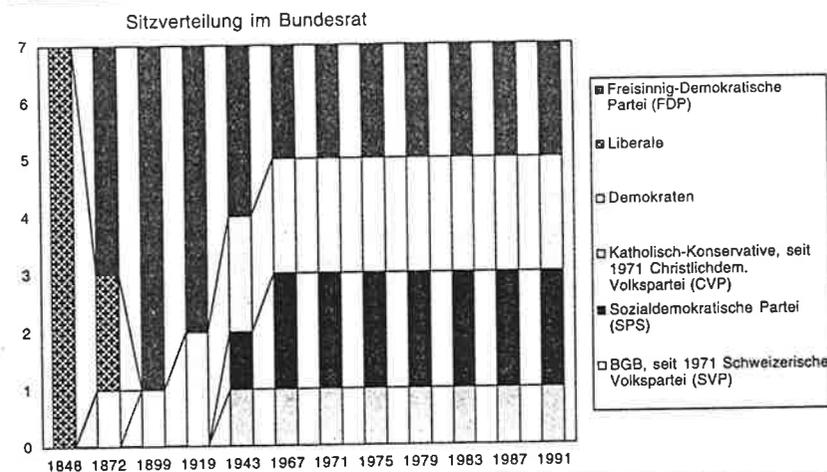
- Eine Mitsprache haben diese Organisationen bei der Rechtsetzung auf allen Stufen (Verfassung, Gesetzgebung, Ausführungsbestimmungen), indem sie ihren Standpunkt in dem von der Regierung veranlassten Vernehmlassungsverfahren einbringen können.
- Die Kooperation bietet den Verbänden und Organisationen die Möglichkeit, in ausserparlamentarischen Expertenkommissionen und Gremien an der Ausarbeitung von Gesetzestexten mitzuwirken. Auf Bundesebene gibt es zur Zeit rund 400 solche Kommissionen und Gremien, die für die Regierung und Verwaltung tätig sind.
- Den grössten Einfluss haben die intermediären Organisationen dort, wo ihnen öffentliche Aufgaben zum autonomen Vollzug delegiert werden. Solche Delegationen finden sich vor allem in den Bereichen der technischen Normierung und Tarife, verschiedener Prüfverfahren, der Landwirtschaftspolitik, der Berufsbildung, des Bankenwesens und bei Gesamtarbeitsverträgen.

Mit der Zunahme von referendumsfähigen Organisationen wird es immer schwieriger, im vorparlamentarischen Verfahren einen für alle akzeptablen Kompromiss zu erarbeiten. Hinzu kommt, dass die Repräsentativität der traditionellen Wirtschaftsverbände immer mehr in Frage gestellt wird, nicht zuletzt wegen dem Strukturwandel in der Schweizer Wirtschaft. Mit der Bereinigung und Neudefinition staatlicher Aufgabenkataloge wird deshalb auch die Rolle der Verbände und Organisationen im staatlichen Entscheidungsprozess zu überprüfen sein.

Die Parteien

Die schweizerischen Parteien, wie übrigens auch die oben beschriebenen Verbände und Organisationen, sind in ihrem Aufbau das getreue Abbild der Staatsstruktur. Ihre föderalistische Organisation, die fehlende staatliche Parteienregelung und -finanzierung, die relativ ausgeprägte parteipolitische Unabhängigkeit der Regierung und das verfassungsmässige Instruktionsverbot für die Parlamentsmitglieder sorgen dafür, dass die Parteien auf gesamtschweizerischer Ebene eine schwache Stellung haben. Ihr Einfluss auf die Politikgestaltung ist sektoriell. Es gibt weder Koalitionsverhandlungen im Hinblick auf die Regierungsprogramme, noch

Abbildung 3: Sitzverteilung im Bundesrat nach Parteien – die sogenannte Zauberformel.



Quelle: Bundeskanzlei, Bern.

fühlen sich die Parteien durch das Legislaturprogramm der Regierung gebunden. Dennoch ist die Vertretung in der Exekutive für die Parteien von entscheidender Bedeutung. Trotz wiederkehrender Diskussionen über die Regierungsbeteiligung ist an der 1959 vereinbarten Zusammensetzung der Regierung – der sogenannten «Zauberformel» (je zwei Vertreter der drei grossen Parteien FDP, CVP, SPS und ein Vertreter der SVP) – nichts geändert worden. Die Parteien nehmen auch im direktdemokratischen Kontext eine wichtige Stellung ein. Sie engagieren sich im Abstimmungskampf oder reichen Referendumsbegehren ein. Es ist auch üblich geworden, dass die Parteien zum Mittel der Volksinitiative greifen.

Eine entscheidende Rolle kommt den Parteien bei der Besetzung von Spitzenpositionen des öffentlichen Sektors zu. Die Art und Weise, wie die Parteien ihre Kandidaten auswählen und aufstellen, ist neben der Art der Wahl (Majorz oder Proporz) und der Einteilung der Wahlkreise für den Ausgang von Wahlen entscheidend. Da jedoch die Volksvertreterinnen und -vertreter in wichtigen Sachfragen nicht abschliessend entscheiden können, haben die Wahlen in die Parlamente nicht die gleiche Bedeutung wie in anderen Ländern. Die häufige Bildung von neuen Parteien ist eine Besonderheit der schweizerischen Demokratie und eine Folge des Fehlens einer institutionellen Opposition. Die dadurch bewirkte starke Aufspaltung des politischen Spektrums, aber auch die zunehmende Zersplitterung der grossen Parteien, erschweren den politischen Entscheidungsprozess.

Die relativ schwache Stellung der Parteien im Vergleich zu den Interessenorganisationen ist schliesslich auch auf die geringe Dotierung mit Mitteln und Infrastruktur zurückzuführen. Die Parteien sind mangels staatlicher Unterstützung weitgehend auf Zuwendungen von Dritten angewiesen und haben je nach ideologischer Ausrichtung immer mehr Mühe, Unterstützung für ihre zahlreichen Aktivitäten zu finden. Die Einführung einer Parteienfinanzierung ist jedoch stark umstritten, und auch eine Wahlrechtsreform mit Sperrklauseln, welche zu einer Konzentration und Stärkung der Parteien führen könnte, ist bis heute nicht ernsthaft ins Auge gefasst worden.

Die Medien

Dass die Medien in einem direktdemokratischen Staat eine besondere Rolle spielen und spielen müssen, ist allgemein anerkannt. Ihnen fällt die Aufgabe zu, über die Tätigkeit der Behörden und die Inhalte der Politik zu informieren, diese aber auch kritisch zu hinterfragen, kurz Öffentlichkeit herzustellen und teilweise zu prägen. Die multikulturelle Schweiz kennt neben den elektronischen Medien über 500 Zeitungen und Zeitschriften. Die Entwicklung von einer parteipolitisch gebundenen zu einer unabhängigen, aber in sich vielfältigen Presse, einhergehend mit einer starken Pressekonzentration, sowie das starke Anwachsen der elektronischen Medien und Kommunikationsmittel haben in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz zu einer neuen Medienlandschaft geführt. Auch wenn es in der Schweiz nur wenige Boulevardblätter gibt, ist der Trend von der Meinungspresse zum Recherchierjournalismus offensichtlich. Damit stellt sich auch die Frage nach dem Verhältnis zwischen Behörden und Medien neu: Diskutiert wird unter anderem das Problem, in welchen Bereichen des staatlichen Handelns die Vertraulichkeit notwendig und sinnvoll ist, und wie diese gehandhabt werden soll. In diesem Spannungsfeld gewinnen die Medien zunehmend an Bedeutung beziehungsweise an Macht, indem sie durch gezielte Veröffentlichungen Einfluss darauf nehmen, wann welche Frage zu einem aktuellen politischen Thema wird.

Geht man schliesslich davon aus, dass die Medien einen wesentlichen Beitrag an die Information des Volkes und die Meinungsbildung über die zur Diskussion stehenden politischen Fragen zu leisten haben, muss auch ihre Arbeit kritisch beurteilt werden. Dabei ist festzustellen, dass die harte Konkurrenz der Medien unter sich, die vermeintliche Notwendigkeit, mit Informationen zu unterhalten (sogenanntes Infotainment), die Personifizierung der Politik, die Jagd auf «News» und die Kurzlebigkeit der Mel-

dungen immer mehr dem Bedürfnis und der Notwendigkeit widersprechen, komplexe politische Fragen vertieft und differenziert darzustellen, was sich wiederum auf die Qualität der Politik auswirkt. Da das Wesentliche nur selten mit Bildern und Schlagzeilen wiederzugeben ist, dürften die Medien zu einer selektiven Wahrnehmung und somit zu einer Verwischung der Realitäten beitragen. Trotzdem darf die Macht der Medien in der Schweiz nicht überbewertet werden. Es ist jedoch unausweichlich, sowohl das Verhältnis zwischen den Behörden beziehungsweise Behördenvertretern und den Medien, wie auch die Art der Information des Volkes über die Politik zu überdenken. Die Einhaltung einer gegenseitigen kritischen Distanz, die Förderung der Medienkritik durch die Medien selbst, aber auch eine bessere Schulung im verantwortungsbewussten Umgang mit Informationen auf allen Seiten wären wünschenswert.

Föderalismus

Die Geschichte der Schweiz ist durch eine Entwicklung von zwischenstaatlichen Bündnissen über den Staatenbund bis hin zum Bundesstaat gekennzeichnet. Seit der eigentlichen Staatsgründung im Jahre 1848 stellt die Bundesstaatlichkeit – neben der spezifischen Demokratieverankerung – einen Grundpfeiler des politischen Systems dar. Im Gestaltungsprinzip des Föderalismus wurde und wird die adäquate Antwort auf ein Neben- und «Durcheinander» von unterschiedlichen Sprach- und Kulturgemeinschaften, Konfessionen, Berg-, Tal- und Flachlandregionen, Städten, Agglomerationen und Landgebieten sowie historisch gewachsenen politischen und sozialen Gruppierungen erblickt, die es im Bundesstaat zu integrieren gilt. Im Föderalismus wird auch eine besondere Ausprägung der Gewaltenteilung gesehen, die der Erhaltung der Vielfalt sowie dem Schutz der politischen, kulturellen, sprachlichen und regionalen Minderheiten allgemein zu dienen hat. Der schweizerische Föderalismus trägt wie andere Bundesstaaten das Doppelgesicht von Integration und Unitarisierung einerseits sowie von Erhaltung von Autonomie und Vielfalt andererseits. Dabei wird diese Vielfalt in einem Gemeinwesen gehegt, das ohnehin schon klein erscheint, und die 26 Kantone unterscheiden sich nochmals stark in ihrer Geschichte, territorialen Grösse, Sprache, Konfession, Wirtschaft, Geographie, Stadt-/Landstrukturen sowie politischen Binnendifferenzierung. Die Schweiz stellt ein «Land von Minderheiten» dar, weil sich alle Bürger und Bürgerinnen – je nach Blickwinkel – in Mehrheiten *und* in Minderheiten finden und sich deshalb das Verständnis sowohl für den Schutz von Minderheiten als auch für die Respektierung von Mehrheitshaltungen entwickeln konnte.

In staatsrechtlicher und staatspolitischer Hinsicht ist der schweizerische Föderalismus durch folgende Elemente gekennzeichnet: Einmal besitzen die 26 Kantone eine starke Stellung. Sie verfügen als Gliedstaaten über eine Aufgabenautonomie; jede Bundeskompetenz bedarf nach der Kompetenzverteilungsregel der Bundesverfassung (Art. 3) einer Grundlage im Bundesverfassungsrecht. Es kommt ihnen zusätzlich eine Organisationsautonomie zu; dementsprechend sind sie alle als «Staaten» mit einer Verfassung, mit demokratischen Organen, Volksrechten, einer Verwaltung und einem Justizapparat ausgestattet. Von grosser Bedeutung erscheint die kantonale Finanzautonomie, denn die Gliedstaaten bestimmen selbst über Einnahmenerhebung und Ausgaben (sie werden aber vom Bund in beträchtlichem Ausmass durch Transferzahlungen unterstützt!). Sie sind ferner trotz unterschiedlicher Grösse alle gleichberechtigt (mit der historischen Ausnahme von sechs «Halbkantonen», die bei Verfassungsabstimmungen und im Ständerat das «halbe Gewicht» besitzen). In den Kantonen spielt sich dementsprechend immer noch ein massgeblicher Teil des politischen Lebens ab. Insbesondere finden die Wahlen in die Bundesversammlung in den Kantonen statt.

Von grundsätzlicher Bedeutung erscheint die Befugnis der Kantone, an den politischen Entscheidungsprozessen auf Bundesebene mitzuwirken. Sie nehmen dieses Recht einmal in institutionellen Vorgängen wahr (vor allem durch den Ständerat und durch das sogenannte Ständemehr bei Verfassungsabstimmungen), mit grossem Einfluss aber auch in informeller Kooperation (zum Beispiel Vernehmlassung im Vorverfahren der Gesetzgebung, Direktorenkonferenzen und so weiter). Innerhalb der Kantone besitzen die rund 3'000 Gemeinden eine relativ grosse Autonomie, die durch das kantonale Recht und das Bundesgericht (als Verfassungsgericht) geschützt wird. Auch hier ist eine grosse Varietät bezüglich Selbständigkeit, Grösse und Leistungsfähigkeit der Kommunen zwischen den Kantonen, aber auch innerhalb der Kantone (Stadt- gegenüber Landgemeinden) anzutreffen.

Die Kantone und damit auch die Bundesstaatlichkeit der Schweiz stehen heute vor grossen Herausforderungen. Infolge der sozioökonomischen Veränderungen und der sozialstaatlichen Entwicklung sind die Kantone angesichts ihrer geringen Grösse nicht (mehr) in der Lage, viele der bedrängenden modernen Aufgaben selbständig zu erfüllen. Idee und Wirklichkeit des Leistungsstaates liessen auch das Verständnis für kantonale Unterschiede eher schwinden, etwa im Sozialbereich, bei den Verkehrsabgaben oder im Bildungssektor. Zudem decken sich politische Grenzen und Lebens- wie Wirtschaftsräume längst nicht mehr, was vor allem in den Agglomerationen, in denen rund ein Drittel der Bevölke-

rung lebt, zu einem Auseinanderklaffen von Problemanfall und politischen Problemlösungszuständigkeiten oder zu sogenannten «spillovers» führt. Die Folgen sind Verlagerungen respektive Neubegründungen von Aufgabenzuständigkeiten auf Bundesebene und Zwänge zu kooperativen Problemlösungen zwischen den Kantonen oder zwischen den Kantonen und dem Bund (sogenannter kooperativer, insbesondere vertikaler kooperativer Föderalismus). Immer mehr teilen sich Bund und Kantone in Verantwortlichkeiten, entwickelt sich der Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone zur aufgabenintensiven und finanziell belastenden Staatstätigkeit (sogenannter Vollzugsföderalismus), nehmen deshalb die Transferzahlungen des Bundes an die Kantone zu, vor allem in Form von Abgeltungen für Aufgabenüberwälzungen durch den Bund (sogenanntes «Schmieröl» des Föderalismus). Ein System des vor allem vertikalen Finanzausgleichs mildert die unterschiedliche Finanzkraft der Kantone.

Dieses Neben- und Durcheinander von Bundespolitik und gliedstaatlicher sowie kommunaler Politik (oft auch als «Politikverflechtung» bezeichnet) dürfte im grossen und ganzen die unausweichliche Folge sowohl der Komplexität moderner Problemlagen und Politikgestaltung als auch der starken Gliederung und Kammerung der schweizerischen Politiklandschaft sein. Die Vorteile dieser Politikverflechtung liegen in einer relativ flexiblen und anpassungsfähigen Konkretisierung der Bundespolitik, die weit mehr ist als reiner «Vollzug» des Bundesrechts. Auch erlaubt diese Umsetzung der Politik auf tiefer Ebene Rücksichtnahme auf kantonale und regionale Eigenheiten sowie eine bürgernähere Verwaltung. Schliesslich fördern konkurrierende Problemlösungen die gegenseitige Erfahrung. Überhaupt ist festzustellen, dass die Zunahme der Bundeskompetenzen die politischen Handlungsspielräume der Kantone nicht eingeengt, sondern angesichts der grossen Tragweite der «Vollzugspolitik» eher ausgeweitet haben dürfte. Doch entstehen aus der Politikverflechtung auch «Kosten», etwa in Form einer resultierenden Unübersichtlichkeit der effektiven Kompetenzverteilung und Verantwortungszuweisung sowie der Entscheidungsabläufe. Die Koordinations- und Kooperationsbedürfnisse nehmen exponentiell zu, ebenso aber auch die Reibungsverluste, der Zeitbedarf und die Schwierigkeiten der Konsensherstellung, zum Beispiel bei der Lastenverteilung in vertikaler und horizontaler Hinsicht. Die Situation wird gegenwärtig und in nächster Zeit zusätzlich dadurch verschärft, dass die notwendigen Bemühungen zur Sanierung der schwer defizitären Haushalte von Bund und Kantonen zu harten Verteilungskämpfen um Aufgaben- und Ausgabenreduktionen führen werden.

Angesichts dieser verschachtelten, aufwendigen und relativ undurchsichtigen, aufs Ganze und im internationalen Vergleich betrachtet indes-

sen trotzdem recht leistungsfähigen Politikgestaltung wird in jüngster Zeit immer wieder der Ruf nach einer Entflechtung der materiellen und finanziellen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen erhoben. Entsprechenden politischen Bemühungen war bis anhin indessen ein bescheidener Erfolg beschieden. Die Gründe dafür liegen einerseits in der Tatsache, dass eine Rückübertragung von Bundesaufgaben auf die Kantone auf enge, kapazitätsbedingte und finanzielle Grenzen stösst. Andererseits dürfte sich die bereits erwähnte Komplexität der modernen Politikgestaltung einer Aufteilung in klar abgrenz- und zuweisbare Verantwortlichkeiten im Bundesstaat entgegenstemmen.

So verwundert es nicht, dass die Kantone heute in erster Linie an vier Fronten kämpfen:

- Sie intensivieren ihre (horizontale) Zusammenarbeit, beispielsweise in den die Kantonsgrenzen überspülenden Grossagglomerationen.
- Sie wehren sich für die Erhaltung ihrer Autonomie, etwa in Bereichen, in denen der Bund über die Gewährung von Subventionen seinen Einfluss zu verstärken versucht.
- Sie verlangen eine bessere finanzielle Abgeltung ihrer Aufwendungen beim Vollzug der wachsenden Bundesaufgaben.
- Und sie wollen ihre Mitwirkung an der Gestaltung der Bundespolitik ausbauen, sich vor allem im Vorverfahren der Gesetzgebung und bei der Führung der Aussenpolitik mehr Gehör verschaffen. Dazu haben sie kürzlich eine Konferenz der Kantone geschaffen, welche neben den ressortbezogenen Direktorenkonferenzen in der Lage sein soll, die Interessen der Kantone insbesondere in denjenigen Fällen rechtzeitig zu vertreten, wo der Bund beabsichtigt, kantonale Kompetenzen zu schmälern oder ihnen neue Lasten aufzubürden.

Kein Thema ist in der Schweiz die Gebietsreform: die historische Gebietsaufteilung wird als traditioneller «rocher de bronze», als praktisch unantastbarer Besitzstand erlebt und akzeptiert. Die einzigen Ausnahmen, die Neugründung des Kantons Jura und der damit im Zusammenhang stehende Wechsel des Bezirks Laufental zum Kanton Basel-Landschaft (beides territoriale Abspaltungen vom Kanton Bern), sind als historisch bedingte Besonderheiten anzusehen.

Eine weitere Herausforderung stellt immer wieder das gegenseitige Verhältnis der Sprachgemeinschaften dar, namentlich zwischen der deutschsprachigen und der französischsprachigen Schweiz. Die Ablehnung des EWR-Beitritts am 6. Dezember 1992 durch ein knappes Volks- und deutliches Ständemehr hat zu intensiven Debatten und politischen Forderungen und Massnahmen im Hinblick auf eine bessere Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften geführt.

Ausblick

Das schweizerische politische System hat sich zweifellos bewährt. Seine Leistungsbilanz ist eindrücklich, sowohl unter freiheitlich-demokratischen Gesichtspunkten als auch bezogen auf die politischen Problemlösungen. Trotzdem steht auch dieses System heute auf dem Prüfstand.

Demokratie

Infolge der Veränderung der einleitend skizzierten Faktoren, auf welchen dieses System beruht und zur Reife gelangen konnte, werden Reformen und Anpassungen unumgänglich sein. Namentlich werden immer wieder – teilweise nicht unbedingt kongruente – Forderungen vorgebracht: die Erhöhung von Entscheidungsfähigkeit und Innovationsstärke, eingeschlossen die Wahrung der internationalen Handlungsfähigkeit einerseits und die bessere demokratische Legitimierung andererseits. Viele Reformvorschläge stehen schon seit Jahren, teilweise Jahrzehnten, zur Debatte, wurden indessen bislang nur zu einem kleinen Teil realisiert. Ein Grund neben anderen dürfte darin liegen, dass der Reformbedarf für einen grösseren Teil der Öffentlichkeit noch zu wenig offenkundig ist und der «Leidensdruck» wohl noch zu gering erscheint. Immerhin will der Bundesrat im Jahre 1995 den Entwurf zu einer totalrevidierten Bundesverfassung vorlegen. Das Parlament berät verschiedene Reformen im Bereich der Volksrechte sowie eine weitere Phase der Parlamentsreform, und der Bundesrat hat kürzlich dem Parlament eine Vorlage zur Reform der Regierung vorgelegt.

Trotz dieser Reformbedürfnisse und Reformansätze werden die Grundpfeiler des Systems kaum in Frage gestellt. Ein Übergang zu einem rein parlamentarischen oder erst recht einem präsidentiellen Regierungssystem dürfte ebensowenig in Frage kommen wie die grundsätzliche Abschaffung der direkten Volksrechte. Die schweizerische Demokratie wird hingegen vor allem die Probleme der zunehmenden Internationalisierung der Politik, der wachsenden Komplexität der politischen Sachfragen sowie der Zunahme des Entscheidungsrythmus zu bewältigen haben.

Föderalismus

Der schweizerische Föderalismus dürfte vor zwei grossen Zukunftsfragen stehen. Auch hier stellt sich das Problem, ob und wie die Autonomie der Gliedstaaten substantiell gewahrt werden kann, wenn sich die Schweiz

zur Politikbewältigung zunehmend in bi- und multilaterale Vertragswerke sowie internationale Organisationen mit Entscheidungskompetenzen einfügen will und muss. Vieles spricht dafür, dass eine Minderung kantonaler Zuständigkeiten infolge Verlagerungen auf die Bundes- respektive internationale Ebene durch effektivere Mitwirkungsmöglichkeiten auf höheren Stufen kompensiert werden muss, allenfalls auch durch eine selektive (Rück-) Delegation anderer Aufgaben an die Kantone. Zudem bietet sich der Schweiz eine geschichtlich wohl einmalige Chance. Sie kann «ihren» Föderalismus als Modell in die internationale Diskussion einbringen: sowohl für die Entscheidungsfindung in stark segmentierten und gegliederten Gebietskörperschaften als auch für das friedliche, wenn auch keineswegs konfliktlose Zusammenleben verschiedener Kulturen und Sprachgemeinschaften auf engem Raum, sowie für den Minderheitenschutz.

Das schweizerische Demokratie- und Föderalismusmodell ist also keineswegs ein Auslaufmodell. Im Gegenteil kann ihm eine paradigmatische Bedeutung für die Partizipation der Bevölkerung sowie für die Verbindung von Integration und Autonomie von Gebietskörperschaften und Kulturgemeinschaften zukommen.