

**Veranstaltung: Hauptkurs/Hauptseminar „Kleine Demokratien“**  
**Dozent: PD Dr. Nils Bandelow**  
**12.05.04**

**Ralf Drekopf**  
**Matrikelnummer: 1561894**

**Referatsthema:**

**Direkte Demokratie und Konkordanz als Grundlagen der schweizerischen Verhandlungsdemokratie**

**Thesepapier:**

**1. Begriffsklärung**

**Direkte Demokratie**

**Unter Direkter Demokratie wird die unmittelbare Herrschaft des Volkes verstanden. Es gibt in verschiedenen politischen Systemen unterschiedliche direkt demokratische Elemente, die jedoch auch immer mit repräsentativen Elementen verknüpft sind.**

**Konkordanz**

**Konkordanz bedeutet Übereinstimmung. Normalerweise spricht man in diesem Zusammenhang von Konkordanzdemokratie. (Definition → Thesepapier von Frau Feldhoff 05.05.04)**

## 2. Historische Entwicklung der Schweiz

- um 11000 v. Chr. : steinzeitliche Jäger und Sammler leben im Gebiet um Graubünden (Kanton der Schweiz)
- 1. Jh. v. Chr.: Der keltische Stamm der Helvetier wandert ins Schweizer Mittelland ein
- ab 58 v. Chr. Römische Herrschaft
- ab 445 v. Chr. Römer wandern aus, irische, christliche Einflüsse ab 612
- 800 war die Schweiz unter Karl dem Großen Teil des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation
- Ende des 9. Jh. Aufteilung der Schweiz zwischen dem Königreich Burgund und dem Herzogtum Schwaben
- ab dem 10. Jh. zunehmende Konflikte zwischen den Habsburgern und dem Königreich Burgund untereinander und in Bezug auf die Rechte und Verwaltung der Schweiz und ihrer Einwohner
- 1273 Rudolf I. von Habsburg wird deutscher König und führt in der heutigen Schweiz ein straffe Verwaltung mit ortsfremden Landvögten ein (aus dieser Zeit stammt die Wilhelm-Tell Sage)
- in der Folge kommt es zu verschiedenen Zusammenschlüssen von Kantonen gegen die Habsburger Herrschaft und 1315 zum Sieg des Bauernheers über die Habsburger
- in der Folge treten Zürich und andere Reichstätte der Eidgenossenschaft bei und 1477 besiegen die Schweizer an der Seite Österreichs den Burgunderkönig Karl den Kühnen
- 1499 setzten sich die Eidgenossen gegen die mit Österreich verbündeten Schwaben durch und die Schweiz tritt aus dem Staatenbund (Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation)
- 1513 folgen weitere Beitritte zur Eidgenossenschaft und schließlich 1515 das erste Mal das Bekenntnis zur Neutralität
- auch nach inneren Auseinandersetzungen bleibt die Schweiz im dreißigjährigen Krieg neutral
- 1798 besetzt Napoleon die Schweiz und errichtet die Helvetische Republik einen zentralistischen Einheitsstaat nach französischem Vorbild
- 1803 zwingen Aufstände Napoleon jedoch zur weitgehenden Wiederherstellung des Staatenbundes
- 1815 nach dem Sturz Napoleons werden die bis dato französischen Gebiete der Schweiz zugesprochen (Genf, Wallis, Neuenburg)
- in der Folge kommt es zu Auseinandersetzungen zwischen Katholiken und Protestanten, die 1848 beendet sind und in einer neuen Verfassung münden. Die bis dato souveränen Kantone werden Teile eines föderalistischen Staates mit Zentralregierung und drei Amtssprachen (Deu, Franz., It.)
- 1914 Im ersten Weltkrieg wahrt die Schweiz strikte Neutralität
- 1920 Beitritt der Schweiz zum Völkerbund
- 1939- 1945 Weiterhin Wahrung der Neutralität, sowohl Aufnahme als auch Abweisungen von Flüchtlingen
- 1946 Genf wird europäischer Hauptsitz der UNO
- 1948 Die Schweiz wird Mitglied der UNESCO
- 1949 Abschluss der bekannten „Genfer Konvention“
- 1971 Auf der Bundesebene wird das Frauenwahlrecht eingeführt
- 1979 Abtrennung des Schweizer Jura vom Kanton Bern, seitdem 26 Kantone
- 1986 In einer Volksbefragung lehnen die Schweizer einen Beitritt zur UNO ab, obwohl die Schweiz mit vielen Unterorganisationen zusammenarbeitet
- 1990 Das letzte Halbkanton führt das Frauenwahlrecht ein (Appenzell-Innerrhoden)
- 1991 700 Jähriges Bestehen der Schweiz

- 1992, 1997 und schließlich 2001 sprechen sich die Schweizer in einer Volksbefragung gegen den Beitritt ihres Landes zur EU aus
- 2002 tritt die Schweiz nach einer knappen Abstimmung der UNO bei

### 3. Demographische Daten der Schweiz

Ständige Wohnbevölkerung	31.12.01	in 1000	7 261,2
Ausländeranteil	2001	in %	20,1
Bevölkerungsdichte	2001	pro km2	176
Lebendgeborene	2001	in 1000	73,5
Gestorbene	2001	in 1000	61,3
Geburtenüberschuss	2001	in 1000	12,2
Wanderungssaldo	2001	in 1000	40,3

Politische Gemeinden	01.01.01	Anzahl	2880
Vertreter im Nationalrat	2003	Anzahl	200
Fläche	2000	in km2	41 285
- Landwirtschaftliche Nutzfläche	1992/97	in %	36,9

Kennz.	Kanton	Beitritt	Hauptort	Einwohner <sup>1</sup>	Fläche <sup>2</sup>	Bev.- Dichte <sup>3</sup>	Anzahl Gemeinden	Offizielle Sprachen
ZH	Zürich	1351	Zürich	1'228'600	1'729	701	171	Deutsch
BE	Bern	1353	Bern	947'100	5'959	158	399	Deutsch, Französisch
LU	Luzern	1332	Luzern	350'600	1'493	233	107	Deutsch
UR	Uri	1291	Altdorf	35'000	1'077	33	20	Deutsch
SZ	Schwyz	1291	Schwyz	131'400	908	143	30	Deutsch
OW	Obwalden	1291	Sarnen	32'700	491	66	7	Deutsch
NW	Nidwalden	1291	Stans	38'600	276	138	11	Deutsch
GL	Glarus	1352	Glarus	38'300	685	51	28	Deutsch
ZG	Zug	1352	Zug	100'900	239	416	11	Deutsch
FR	Freiburg	1481	Freiburg	239'100	1'671	141	242	Französisch, Deutsch
SO	Solothurn	1481	Solothurn	245'500	791	308	126	Deutsch
BS	Basel-Stadt	1501	Basel	186'700	37	5'072	3	Deutsch
BL	Basel- Landschaft	1501	Liestal	261'400	518	502	86	Deutsch
SH	Schaffhausen	1501	Schaffhausen	73'400	298	246	34	Deutsch
AR	Appenzell Ausserrhoden	1513	Herisau <sup>4</sup>	53'200	243	220	20	Deutsch
AI	Appenzell Innerrhoden	1513	Appenzell	15'000	173	87	6	Deutsch
SG	St. Gallen	1803	St. Gallen	452'600	2'026	222	90	Deutsch

GR	Graubünden	1803	Chur	185'700	7'105	26	211	Deutsch, Rätoromanisch, Italienisch
AG	Aargau	1803	Aarau	550'900	1'404	388	232	Deutsch
TG	Thurgau	1803	Frauenfeld	228'200	991	229	80	Deutsch
TI	Tessin	1803	Bellinzona	311'900	2'812	110	244	Italienisch
VD	Waadt	1803	Lausanne	626'200	3'212	188	382	Französisch
VS	Wallis	1815	Sion	278'200	5'224	53	160	Französisch, Deutsch
NE	Neuenburg	1815	Neuenburg	166'500	803	206	62	Französisch
GE	Genf	1815	Genf	414'300	282	1'442	44	Französisch
JU	Jura	1979	Delémont	69'100	838	82	83	Französisch
CH	Schweiz		Bern	7'261'200	41'285	174	2'889	Deutsch, Französisch, Italienisch, Rätoromanisch

Bemerkungen: <sup>1</sup> Stand: 31. Dezember 2001, [Bundesamt für Statistik](#), <sup>2</sup> [km<sup>2</sup>](#), <sup>3</sup> Einwohner pro [km<sup>2</sup>](#), Stand 2000 <sup>4</sup> Sitz der Regierung und des Parlaments, Sitz der Justiz ist [Trogen](#).

## **4. Gliederung und Institutionen des politischen Systems:**

- Schweiz seit 1848 Bundesstaat mit 23 Kantonen und 3 Halbkantonen
- die rechtliche Ordnung ist in der Bundesverfassung der Schweiz festgehalten
- der staatliche Aufbau ist föderalistisch und gliedert sich in drei Ebenen

### **1. Der Bund (der Staat)**

- der Bund hat nur dort, wo es ausdrücklich festgelegt ist, die alleinige Gesetzgebungskompetenz

### **2. Die Kantone**

- Jeder Kanton und jeder Halbkanton hat eine eigene Verfassung, ein eigenes Parlament, eine eigene Regierung und eigene Gerichte. Die Größe der Kantonsparlamente variiert zwischen 58 und 200 Sitzen, jene der Kantonsregierungen zwischen 5, 7 und 9 Personen.

- Die direkt-demokratische Form der Landsgemeinde existiert nur noch in Appenzell Innerrhoden und Glarus. In allen andern Kantonen entscheidet das Volk ausschließlich an den Urnen.

### **3. Die Gemeinden**

- Rund ein Fünftel der Gemeinden haben ein eigenes Parlament; vier Fünftel kennen hingegen noch die direkt-demokratische Entscheidung in der Gemeindeversammlung.
- Neben den Aufgaben, die ihnen vom Bund und vom Kanton zugewiesen sind – zum Beispiel das Führen der Einwohnerregister oder der Zivilschutz –, nehmen die Gemeinden auch ihre eigenen Befugnisse wahr – etwa im Schul- und Sozialwesen, in der Energieversorgung, im Straßenbau, den Steuern usw. Diese Zuständigkeiten regeln sie weitgehend selbständig. Den Umfang der Gemeindeautonomie bestimmen die einzelnen Kantone – er ist deshalb recht unterschiedlich.

## **Exekutive:**

Die Regierung der Schweiz besteht aus den sieben Mitgliedern des Bundesrats, die von der Vereinigten Bundesversammlung für eine vierjährige Amtsdauer gewählt werden. Nach erfolgter Wahl sind sie nicht mehr abwählbar und sind dem Bundesrat nicht parlamentarisch verantwortlich. Der Bundespräsident ist nur für ein Jahr gewählt und gilt in dieser Zeit als *Primus inter pares*, das heißt Erster unter Gleichgestellten. Er leitet die Bundesratssitzungen und übernimmt besondere Repräsentationspflichten. Der Exekutive steht mit der Bundesverwaltung ein entsprechender Verwaltungsapparat zur Verfügung. Der Bundesrat fällt seine Entscheidungen als Kollegialorgan nach dem Mehrheitsprinzip, wobei alle sieben Mitglieder gleichberechtigt sind.

## **Legislative:**

Das Parlament gliedert sich in der Schweiz in National- und Ständerat. Der Nationalrat zählt 200 Mitglieder. Er vertritt das Schweizer Volk. Beim heutigen Bevölkerungsstand kommt auf je 36000 Einwohnerinnen und Einwohner 1 Sitz. Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis, der mindestens eine Vertreterin oder einen Vertreter wählt, selbst dann, wenn seine Bevölkerung unter 35000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegt. Der Ständerat setzt sich aus 46 Vertreterinnen oder Vertretern der Schweizer Kantone zusammen. Jeder Kanton wählt zwei, die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Außerrhoden und Appenzell Innerrhoden eine Vertreterin oder Vertreter. Zürich mit über 1 Million Einwohnerinnen und Einwohnern wählt ebenso zwei Vertreterinnen oder Vertreter wie der Kanton Uri, der rund 36'000 Einwohnerinnen und Einwohner zählt. Beide Räte haben jeweils einen Präsidenten, der für ein Jahr gewählt wird. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen. Nationalrat und Ständerat verhandeln gemeinsam als Vereinigte Bundesversammlung unter dem Vorsitz der Nationalratspräsidentin oder des Nationalratspräsidenten um:

- Wahlen vorzunehmen
- Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden zu entscheiden
- Begnadigungen auszusprechen

Die Vereinigte Bundesversammlung versammelt sich außerdem bei besonderen Anlässen und zur Entgegennahme von Erklärungen des Bundesrates.

## **Judikative:**

Die Judikative besteht in der Schweiz aus dem Bundesgericht, welches einem Verfassungsgericht nahe kommt und dem Bundesstrafgericht.

## **5 .Besonderheiten des Schweizer Systems und die Auswirkungen auf die Institutionen**

- Schweiz gilt als Ausnahme unter den westlichen Demokratien
- Die Schweiz verfügt über ein Mischsystem

1. direkt-demokratische Elemente
2. repräsentativ-parlamentarische Elemente
3. föderative Elemente

- Gesetze und Verfassungsänderungen setzen unter bestimmten Bedingungen oder grundsätzlich die Zustimmung der Bevölkerung voraus
- Neutralitätsprinzip (internationale Verträge und Verpflichtungen unterliegen auch der Zustimmungspflicht der Bevölkerung)

### **Fakultatives Referendum:**

- vom Parlament verabschiedete Gesetze, oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und Staatsverträge werden der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt

Voraussetzung: Es müssen 50000 Bürger innerhalb von drei Monaten für ein Referendum stimmen.

### **Obligatorisches Referendum:**

- tritt bei Verfassungsänderungen des Bundes in Kraft. Ein Jahr nach dem Inkrafttreten muss die Bevölkerung, sowie die Kantone darüber abstimmen. Bei Ablehnung wird die Änderung aufgehoben

### **Volksinitiative:**

- Forderung nach Aufhebung, Änderung oder Neuschaffung eines Verfassungsartikels

Voraussetzung: Es müssen 100000 Bürger an der Initiative teilnehmen. Der Vorschlag wird in beiden Kammern debattiert und es können Verbesserungs- und Änderungsvorschläge gemacht werden.

### **Gesetzesinitiative:**

- Diese Initiative existiert in den meisten Kantonen, jedoch nicht auf der Bundesebene und setzt eine bestimmte Anzahl von Bürgern voraus, die für diese Initiative stimmen.

### **Volksversammlung:**

- wird auch als Landsgemeinde bezeichnet und findet noch in zwei kleineren Kantonen Anwendung. Wie der Name schon sagt handelt es sich hierbei wirklich um eine Versammlung im eigentlichen Sinne des Wortes und nicht um eine Wahl.

## **Proporzregeln, Parteienproporz, Konkordanz**

- Veränderung der Handlungslogik der repräsentativen Institutionen durch den Einfluss direkt-demokratischer Elemente
- es handelt sich hierbei zwar nicht um eine direkte Volksherrschaft in sämtlichen politischen Bereichen, jedoch hat das Volk in wichtigen und es interessierenden Fragen das letzte Wort. Denn einmal durchgeführte Volksentscheide sind nicht mehr rechtlich anfechtbar.
- Auch wenn die Anwendung seitens des Parlamentes selten erfolgt (in 7% der verabschiedeten Gesetze), so ist die Bedeutung direkt demokratischer Mittel als letztes Mittel und Kontrollmöglichkeit nicht zu unterschätzen
- Im Zeitraum 1971-90 wurden mehr als doppelt so viel Referenden abgehalten, wie in den 20 Jahren zuvor, die Tendenz ist weiter steigend. Die Erfolgchancen sind dabei bei diesen Initiativen sehr gering. (nur ca. 10% sind erfolgreich) Beim fakultativen Referendum liegen die Erfolgchancen immerhin bei fast 50%.
- Die Beteiligung an den direkt demokratischen Verfahren allgemein ist im Vergleich gesunken und liegt in den letzten 20 Jahren bei ca. 40%. Dies führt man vor allem auf die zunehmende Anzahl von Abstimmungen zurück.
- hier wird ein grundlegendes Problem der direkten Demokratie deutlich, es erfolgt eine starke Polarisierung. Beispiele hierfür sind die Abstimmungen zum EU- und UNO-Beitritt.
- Parteienkonkurrenz als funktional notwendiges und zentrales Merkmal in repräsentativen politischen Systemen, ist in der Schweiz in dieser Form durch die direkt-demokratischen Elemente nicht notwendig
- die Zusammensetzung des Parlamentes richtet sich seit 1959 nach der „Zauberformel“, welche den drei größten Parteien (Sozialdemokratische Partei, Freisinnig-demokratische Partei und die Christlich-soziale Volkspartei) jeweils 2 Sitze zuweist und der jeweilig nächstgrößten Partei einen Sitz
- diese vier Bundesratsparteien verfügen im Parlament über 80% der Sitze und erhalten zusammen über 70% der Stimmen
- eine Opposition im eigentlichen Sinne wird weder von den Bundesratsparteien, noch von den nicht im Bundesrat vertretenen Parteien ausgeübt
- Formalisierte und nicht-formalisierte Proporzregeln führen zu einer Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgruppen und der verschiedenen Konfessionen.
- die schwache Stellung des schweizerischen Parlamentes, bedingt durch direkt demokratische und institutionelle Vorgaben, führt zur durchgeführten Konkordanzpraxis in der Schweiz
- die Konsensbildung findet meist vor der eigentlichen Entscheidungen unter geringer Beteiligung der Öffentlichkeit statt („Hinterzimmerdemokratie“). Dies führt zu großen Legitimationsproblemen. Die vorherige Koordination ist dennoch sinnvoll, da ansonsten die Gefahr einer Ablehnung/Volksabstimmung recht groß wäre

- die ausgehandelten Kompromisse müssen folglich so beschaffen sein, dass sie möglichst vielen Akteuren (Parteien, Verbände) zusagen
- diese Konkordanzpraxis führt nicht nur zu geringer öffentlicher Transparenz, sie bringt auch die Verwaltung in eine besonders starke Rolle (Implementationstheorie), da die Verfahren und Regelungen der direkt-demokratischen Elemente von ihr überwacht und umgesetzt werden müssen
  
- Obwohl eine breite Interessenberücksichtigung im politischen System stattfindet ist die Transparenz dieser Vorgänge auf Grund fehlender Öffentlichkeit schwer zu gewährleisten
  
- die Bestimmungen zur Ständemehrheit (eine Mehrheit in der Mehrheit der Kantone) führen teilweise dazu, dass die Verhältnismäßigkeit der Stimmengewichtung nicht mehr gegeben ist. Die vielen kleinen Kantone nehmen so eine Art Vetoposition ein.  
(Im Grenzfall hat ein Bewohner des Kantons Uri das Stimmengewicht von 34 Züricher Bürgern)
  
- die Ursache hierfür liegt im starken föderalen Charakter der Schweiz, die kantonalen Mitbestimmungsrechte werden als wichtiger erachtet, als demokratische Prinzipien der Stimmengewichtung (in diesem Falle)

## **6. Fazit:**

Bedingt durch die historischen Ursprünge stellt die schweizerische Konkordanzdemokratie ein erfolgreiches und sehr stabiles System der Konfliktbewältigung und des Minderheitenschutzes dar. Die Weiterentwicklung der direkt-demokratischen Elemente unter zur Hilfenahme der neuen Möglichkeiten des WWW bieten sicherlich interessante Einblicke, welche auch für repräsentative Systeme, in bestimmten Bereichen, durchaus anwendbar werden könnten

## **Literaturverzeichnis:**

<http://www.admin.ch/>

<http://www.admin.ch/ch/d/cf/index.html>

<http://www.admin.ch/ch/d/pore/index.html>

[http://www.statistik.admin.ch/stat\\_ch/ber00/dkan\\_ch.htm](http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber00/dkan_ch.htm)

<http://www.parlament.ch/homepage.htm>

<http://www.parlament.ch/homepage/ra-raete/ra-nr-nationalrat.htm>

<http://www.parlament.ch/homepage/ra-raete/ra-sr-staenderat.htm>

<http://www.parlament.ch/homepage/ra-raete/ra-vereinigte-bundesversammlung.htm>

<http://homepage.rub.de/Nils.Bandelow/vorl13f.pdf>

Lehner, Franz/ Widmaier, Ulrich 2002: Vergleichende Regierungslehre. 4. überarb. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, 177 S. (Grundwissen Politik), hier v.a. II.3: Direkte Demokratie und Konkordanz: Das politische System der Schweiz, S. 133

Linder, Wolf ,2003: Das politische System der Schweiz, in Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen: Leske + Buderich,