

Vorlesung Schweizer Politik



REGIERUNG

Fragen am Anfang dieser Sitzung

1. Welche Funktionen hat die Regierung?
2. Durch welche Besonderheiten zeichnet sich das Schweizer Regierungssystem aus?
3. Wie konnte das Schweizer Konkordanzsystem entstehen?
4. Muss das Schweizer Regierungssystem reformiert werden?

Der Bundesrat 2018



Quelle: <https://www.ch.ch/de/bundesrat/>

Definition von Regierung

„The job of the government is to govern the country. Governing means ruling. It is not, as the term ‚executive‘ might suggest, just implementing laws passed by the legislature. Rather, governing means the government having a strong imprint on the laws passed during its reign and more generally exercising overall control over a country and determining its direction.“

(Müller 2011, S. 142)

- Unterscheidung zwischen „government“ and „governance“

Funktionen des Bundesrates

- Planungs- und Steuerungsfunktion
- Initiativ- und Koordinationsfunktion
- Informations- und Kommunikationsfunktion
- Repräsentationsfunktion

(Vatter 2014)

Planungs- und Steuerungsfunktion «Gouverner, s'est prévoir!»

Instrumente:

- Legislaturplanung
- Jahresziele
- Budget und Finanzplan

Wirkung:

- beschränkt: politische Steuerung der Regierung eher einzelfallorientiert und sektoriell ausgerichtet
- Planungsinstrumente eher Dialoginstrumente zwischen Bundesrat und Parlament

Initiativ- und Koordinationsfunktion (I)

Instrumente:

- Einsetzung von ausserparlamentarischen Kommissionen
- Durchführung von (verwaltungsinternen) Mitberichtsverfahren
- Leitung von Vernehmlassungsverfahren

Wirkung:

- Koordination im Departement hoch; Koordination zwischen Departementen gering; fehlende institutionalisierte und kontinuierliche Gesamtkoordination zwischen den Amts- und den Departementsleitungen
- Guter Einbezug möglichst aller relevanten Akteure, allerdings wird dadurch der Handlungsspielraum der Regierung stark eingeschränkt

Initiativ- und Koordinationsfunktion (II)

- Doppelrolle Bundesrat: Mitglied Kollegialbehörde (Kollegialitätsprinzip) und Vorsteher/in Departement (Departementsprinzip)

Mitglied Kollegialbehörde

- Gleichberechtigung; kein herausgehobener Regierungschef
- Ohne Zuschreibung für ein bestimmtes Departement gewählt
- Gemeinsame Vertretung der Entscheide nach aussen

Vorsteher/in Departement (Departementsprinzip)

- Als Departementsvorsteher/in besitzt BR Kompetenzen, die er/sie unabhängig vom Kollegium ausübt.
- „Departementsfestungen“

- **Gemeinsame Verantwortung gegen aussen - Machtteilung gegen innen**

Informations- und Kommunikationsfunktion

Instrumente:

- Aktuelle Information über Sachfragen, Entscheidungen, Absichten und Verhandlungen
- Gesamtdarstellung von Politik und Politikfeldern

Wirkung:

- «In Schönwetter-Lagen wird offenbar im allgemeinen den Grundsätzen und Kriterien einer transparenten staatlichen Information auf allen Ebenen Nachachtung und den Interessierten und den Medien Zugang zu den gewünschten Informationen verschafft» (GPK 1997, S. 1600)
- «In der Krise wird auch die Information oft zur Krise» (GPK 1997, S. 1601)

Repräsentationsfunktion

Instrumente:

- Inland: Radio- und Fernsehansprachen, Neujahrsempfang für das Diplomatische Corps
- Ausland: Besuche bei Staaten, supra- und internationalen Organisationen

Wirkung:

- Interessenwahrnehmung
- Z.T. parlamentarische Kritik wegen zu häufiger Auslandsreisen

➤ *Problem:* Rolle des Bundesrates bei Abstimmungen

Verhältnis des Bundesrates zum Parlament

Schweiz: «nichtparlamentarisches» und «nichtpräsidiales» System

- Wahl der Regierung durch das Parlament
- Regierung agiert weitgehend unabhängig von Parlament (keine Abwahl möglich)
- Fraktionen sind frei, Vorlagen des Bundesrats zu unterstützen

Prototypen von Regierungssystemen

Parlamentarisches System (GB, D, I, A)

- Parlamentsmehrheit bestimmt die Regierung
- Verliert die Regierungsfraktion die Mehrheit wird eine Vertreter der neuen Mehrheit mit der Regierungsbildung beauftragt oder es finden Neuwahlen statt
- Die Kontinuität dieser Vorgänge wird durch ein unabhängiges Staatsoberhaupt gewährleistet
- Die Einheit von Regierung und Parlament erlauben hohe Machtkonzentration
- Mehrheit der Regierung setzt Fraktionsdisziplin voraus
- Kontrollfunktion liegt bei der Opposition

Präsidentielles System (USA, F)

- Regierungschef ist gleichzeitig Staatsoberhaupt
- Regierungschef wird vom Volk gewählt
- Er kann vom Parlament nicht abgewählt werden
- Verhältnis von Parlament und Regierung ist geprägt durch gegenseitige Unabhängigkeit und Machthemmung (checks and balances)
- Präsident und Parlament müssen nicht gleicher Meinung sein
- Kontrollfunktion liegt beim Parlament

Wirkungen des Schweizer Systems

Wirkung:

- Hohe Stabilität
- Unsichere Mehrheiten
- Machtbalance zwischen Regierung und Parlament

➤ Schweizerisches Regierungssystem ist die Konkordanzdemokratie

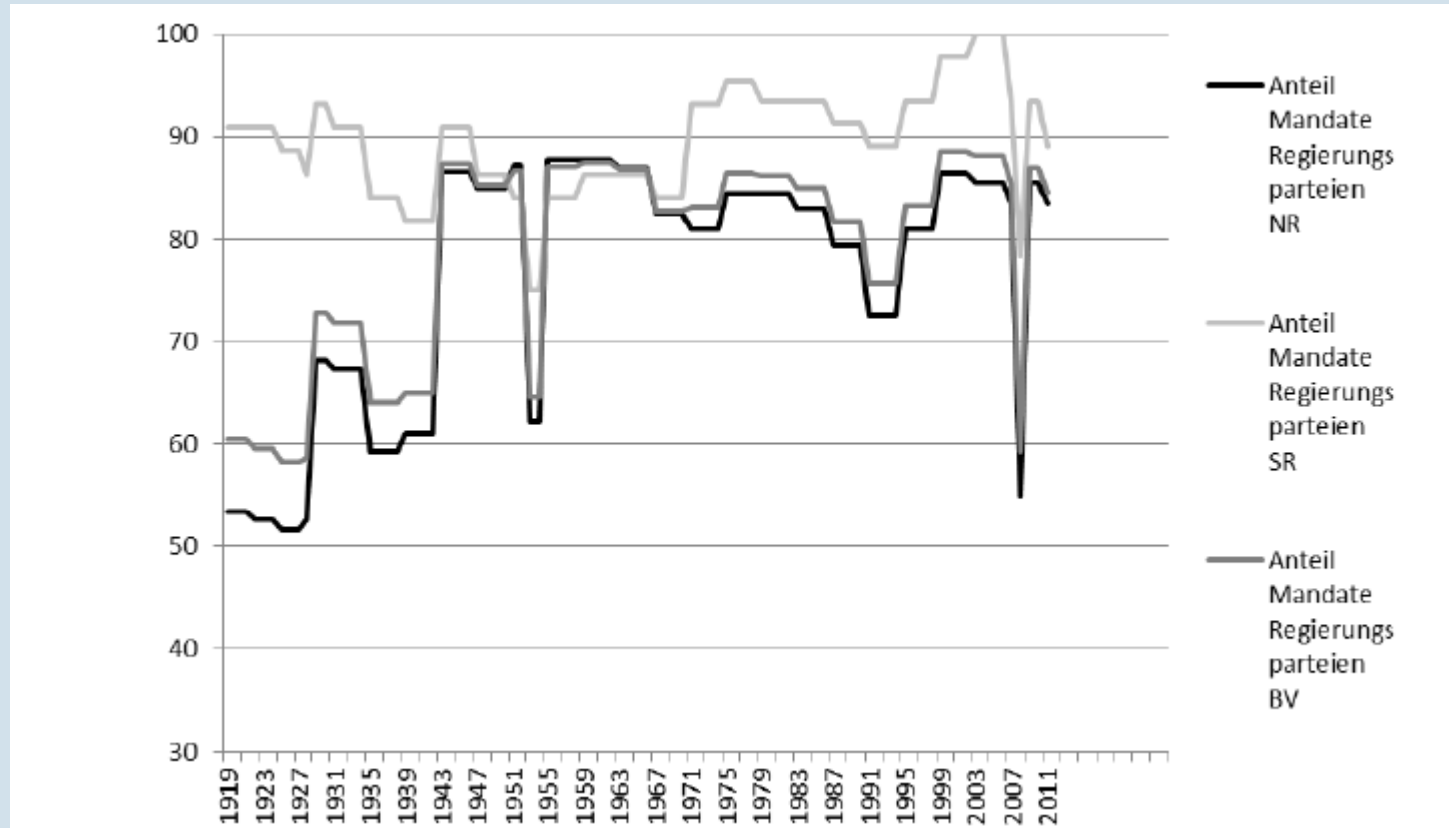
Institutionelle Mechanismen der Konkordanz

- eine parteipolitisch breit abgestützte Regierung,
- eine Machtbalance zwischen Regierung und Parlament,
- ein Mehrparteiensystem,
- das Verhältniswahlrecht,
- ein korporatistisches Interessengruppensystem,
- Föderalismus,
- ein Zweikammersystem,
- das qualifizierte Mehr für Verfassungsänderungen,
- eine unabhängige Zentralbank.

Quelle: Lijphart (1984)

<https://www.youtube.com/watch?v=V8zS63qjpeY>

Anteil Mandate der Regierungsparteien 1919 bis 2011



Quelle: Vatter (2016: 209)

ein korporatistisches Interessengruppensystem

- Korporatismus ist ein politisch-wissenschaftlicher Begriff, der bestimmte Formen der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an politischen Entscheidungsprozessen beschreibt. Zweck der korporatistischen Beteiligung ist die Bindung der unterschiedlichen Interessengruppen an gemeinsam getroffene Vereinbarungen.
- Ausgangslage des Korporatismus sind vielfach Kaderknappheit, Kriegswirtschaft und Konkordanz, in dem sich die organisierten Interessen von Staat und Wirtschaft in einem meinungsbeherrschenden Establishment vernetzen.

Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung/bpb.de

- Sollte man in der Schweiz statt von Konkordanz von Neokorporatismus sprechen?

eine unabhängige Zentralbank

- Die Schweizerische Nationalbank führt als unabhängige Zentralbank die Geld- und Währungspolitik des Landes. Sie muss sich gemäss Verfassung und Gesetz vom Gesamtinteresse des Landes leiten lassen, als vorrangiges Ziel die Preisstabilität gewährleisten und dabei die Konjunktur berücksichtigen. Sie setzt damit eine grundlegende Rahmenbedingung für die Entwicklung der Wirtschaft.
- Der Bankrat übt die Aufsicht und Kontrolle über die Geschäftsführung der SNB aus.

Jean Studer: Präsident

Olivier Steimer: Vizepräsident

Barbara Jamon Steiner; Heinz Karrer, Prof. Dr. Monika Bütler, Dr. Daniel Lampart, Prof. Dr. Christoph Lengwiler, Shelby R. du Pasquier, Ernst Stocker, Prof. Dr. Cédric Tille, Christian Vitta

Wie konnte das anspruchsvolle Konkordanzsystem in der Schweiz entstehen?

- Fakultatives Referendum zwingt zum Ausgleich
 - Föderalismus
 - Proportionalwahl
- Konkordanz ist das Resultat eines institutionellen Zwangs

Quelle: Linder/Mueller (2017: 364)

Warum Konkordanz?

- Referendum, Föderalismus und Proportionalwahl geben einzelnen Gruppen Entscheidungseinfluss oder gar Vetopositionen in die Hand, welche im Entscheidungsergebnis zu berücksichtigen sind.

Kritik an der Konkordanz?

- Input-Kritik
- Output-Kritik

Demokratietheoretisches Dilemma der Konkordanz

- Konkordanz (Konsensdemokratie): Elite muss von Parteipositionen abweichen
 - «Gap» zwischen Elite und Wähler/innen
- Konkurrenzdemokratie: Elite bleibt bei Positionen
 - kein «Gap» zwischen Elite und Wähler/innen

Beispiel: Positionen der SP und der SVP bei Altersreform 2020

Konkordanz gibt es nicht nur in der Schweiz

Tabelle 5.6: Die Regierungskoalitionen von 23 OECD-Ländern im Vergleich (häufigste Typen 1990-2010)

Häufigster Regierungstyp	Einordnung OECD-Länder
Kleinstmögliche Gewinnkoalition	
<i>eine Partei</i>	Griechenland, Kanada, Portugal, UK, USA
<i>mehrere Parteien</i>	Australien*, Belgien, Deutschland, Irland, Island, Luxemburg, Niederlande, Österreich
Minderheitsregierung	
<i>eine Partei</i>	Norwegen, Schweden, Spanien
<i>mehrere Parteien</i>	Dänemark, Neuseeland
Übergrosse Koalition	Finnland, Frankreich, , Japan, Schweiz

Quelle: Vatter (2014: 250)

Alternativen zur Konkordanz oder Optimierung der Konkordanz

- Opposition statt Konkordanz: Vorschlag eines bi-polaren Konkurrenzmodells durch Germann (1975), siehe Linder/Mueller 2017: 391
- Revitalisierung der Konkordanz, siehe Linder/Mueller 2017: 392
 - durch politische statt arithmetische Konkordanz
 - durch Beseitigung von Schwachstellen (Stärkung der Stellung des Bundesrates [Vertrauensvotum, Schaffung Bundesratspräsidium, Erweiterung Bundesrat auf acht Mitglieder], Veränderung Differenzbereinigungsverfahren)

Erfolgsbedingungen der Konkordanz im internationalen Vergleich

- Proportionale Beteiligung hat hohe gesellschaftliche Bedeutung
- Verhandlungslösungen integrieren Minderheitspositionen
- Strukturen der Machtteilung fördern interkulturelles Verständnis
- Machtteilung begünstigt multikulturelles Zusammenleben
- Hegemonieansprüche einzelner Gruppen werden zurückgedrängt
- Lange Zeiträume stabiler gesellschaftlicher Entwicklung
- Sensibilität zur Vermeidung von Gewaltkonflikten
- Spezifische kulturelle Bedingungen müssen berücksichtigt werden

(Linder/Mueller 2017:446)

Dimensionen des Reformbedarfs

- Wahlverfahren?
- Kollegialitätsprinzip?
- Europatauglichkeit?
- Überlastung?

Reformbedarf: Volkswahl des Bundesrates

Argumente gegen Volkswahl?

Argumente für Volkswahl?

Reformbedarf: Kollegialitätsprinzip

Kollegialitätsprinzip basiert auf zwei widersprüchlichen Konzepten:

- **Konkordanz:** Möglichst zu einstimmigen Entscheidungen kommen
 - **Mehrheitsfindung:** Handlungsfähig bleiben
-
- Rollenkollision:
 - Bundesrätin als Staatsfrau sucht den Konsens
 - Bundesrat als Parteimitglied sucht die Profilierung

Reformbedarf: Europatauglichkeit

Herausforderung: Zunehmende Internationalisierung der Schweizer Politik

- Mehr als 50 Prozent der jährlichen Rechtssetzung beim Bund entfall heute auf das internationale Vertragsrecht
 - Innenpolitik wird zu Aussenpolitik
 - Beschleunigung der Entscheidungsprozesse
 - Machtverschiebung zum Exekutivstaat
- Ist unsere Kollegialregierung dazu geeignet?

Reformbedarf: Überlastung

- Bundeskompetenzen und -aufgaben haben erheblich zugenommen, die Grundstruktur der Regierung ist jedoch seit 1848 in etwa dieselbe geblieben.
(Siehe Linder/Mueller 2017: 281)

Ziele der Reformen:

- Die politische Führung des Bundes soll gestärkt werden.
 - Die Regierung soll Handlungsspielraum und Fachkompetenz gewinnen.
 - Die Regierungskapazitäten im Aussenbereich sollen verstärkt werden.
 - Der Führungsanspruch der Regierung gegenüber der Verwaltung sicherstellen.
- Die meisten Reformvorhaben sind gescheitert.

- Bochsler, Daniel; Bousbah, Karima (2011): Volkswahl und Konkordanz. Freiwilliger Proporz in den direkt gewählten Kantonsregierungen. *Neue Zürcher Zeitung* 3. Juni 2011, S. 13.
- Germann, Raimund E. (1991): Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 1991, Bern: Haupt: 257–269.
- Lijphart, Arendt (1984): *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government*. New Haven: Yale University Press.
- Linder, Wolf (1999): Europäisierung der Schweiz – Verschweizerung der EU? *Vortrag an der Universität Konstanz vom 24. November 1999*.
http://www.ipw.unibe.ch/unibe/wiso/ipw/content/e2425/e2433/e3892/e3893/files4306/Europisierung_derSchweiz_UniversitätsredeKonstanz_ger.pdf, Zugriff 1. Mai 2009
- Linder, Wolf; Mueller, Sean (2017): *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven* (4. vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage). Bern: Haupt Verlag.
- Markwalder Bär, Christa (2006): *Direkte Demokratie und Mitgliedschaft in der Europäischen Union: Erfahrungen und Perspektiven für die Schweiz*.
<http://www.forum.unibe.ch/de/pro_CHEU/Papers/Votr_Markwalder.pdf>, Zugriff 1. Mai 2009.
- Müller, Wolfgang C. (2011): Governments and bureaucraties. In: Caramani, Daniele (Hrsg.): *Comparative Politics*. Oxford, 141-161.
- Vatter, Adrian (2002): *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Bern.
- Vatter, Adrian (2014): *Das politische System der Schweiz*. Studienkurs Politikwissenschaft. Stuttgart.