

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Die Schweiz und die Europäische Integration. Ein
bilateraler Selbstbetrug.“

verfasst von / submitted by

Martin Eisinger, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien/Vienna 2016

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Politikwissenschaft/ Political Science

Betreut von / Supervisor:

Univ.Prof. Dr. Karl Ucakar,

Mitbetreut von / Co-Supervisor:

Inhaltsverzeichnis

Akademischer Lebenslauf:	5
Einleitung	6
Problemstellung.....	6
Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende Fragestellungen:	9
Hypothesen	9
<i>Systemimmanenz</i>	9
<i>Politische Kultur und Europäische Integration</i>	10
<i>Der bilaterale Selbstbetrug</i>	10
Theoretische Herangehensweise an das Thema:	10
Die Vetoplayer Theorie von George Tsebelis	10
Das Modell der Konkordanzdemokratie von Arend Lijphart.....	12
Empirische Herangehensweise.....	13
Beispielfall Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“	14
Theorieteil:	15
Vetoplayers.....	16
Allgemeines zur Begrifflichkeit	16
Begriffe der Theorie.....	18
Status Quo	18
Vetoplayer.....	18
Winset of the Status Quo.....	20
Unanimity Core	23
Policy Stability	25
Agenda Setter	26
Die wissenschaftliche Typisierung von Vetoplayer	28
Individuelle Vetoplayer und Kollektive Vetoplayer	28
Das Referendum als Vetoplayer	31
1. Required Referendums	35
2. Vetoplayer Referendums	35
3. Popular Initiative	37
4. Popular Veto	38
Der Föderalismus als Vetoplayer	38
Die zweite Kammer.....	38
Theoretischer Exkurs: Demokratietheoretische Überlegungen zur direkten Demokratie ..	39
Diskurs über die Widersprüchlichkeiten in der Konsensdemokratie am Beispiel der Haltung der Schweizer gegenüber der EU:	43
Empirischer Teil	52
Problemstellung:.....	52
#1. Das politische System der Schweiz in seiner jetzigen Form verträgt keine übergeordnete Instanz	53

#2. Die politische Kultur und die Geschichte der Schweiz liefern den Erklärungsansatz für die Besonderheiten des politischen Systems und den Verfassungspatriotismus.....	54
#3. Der Schweizer Wirtschaftsstandort ist auf den Außenhandelspartner Europäische Union angewiesen.	54
Add. #1 Das Politische System der Schweiz.....	54
1 Die Machtaufteilung in der Regierung	55
1.1 die Aufteilung der Ministerposten unter den Parteien, die Zauberformel.....	55
1.2 die Regierung als Kollegium.....	57
1.3 Regionale Ausgewogenheit	58
2. Gewaltenteilung	58
3. Zweikammersystem.....	59
Der Ständerat:.....	59
4. Mehrparteiensystem	60
5. Mehrdimensionales Parteiensystem	62
6. Verhältniswahlsystem, proportionale Vertretung der Parteien	63
7. Der Föderalismus und die Dezentralisierung	64
7.1 Das Ständemehr.....	67
8. Geschriebene Verfassung und Minderheitenvetos.....	68
9. Direkte Demokratie	69
9.1 Das Referendum.....	70
9.2 Obligatorisches Referendum	70
9.3 Fakultatives Referendum.....	71
9.4 Die Volksinitiative	71
9.5 Die Landsgemeinden.....	73
Blockade der Vetoplayer, Potential für Kollision mit Gemeinschaftsrecht Aufwertung der Rolle der Beitrittsgegner.....	74
Instrumentalisierung der direkten Demokratie durch gesellschaftliche Gruppen	74
Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Initiative	75
#2 Die politische Kultur und Geschichte.....	76
Die Konfliktlinien der Schweiz:	76
Die Konfliktlinien.....	78
Sprache	78
Konfessionell, Zentrum-Peripherie	79
Sonderbundskrieg und Verfassung von 1848	79
Sozioökonomische Konfliktlinie.....	82
Die politische Kultur der Schweiz	83
Nationale Identität	84
Der Ausgleich.....	85
Die Tagsatzung	86
Die direkte Demokratie	88

Die Neutralität	90
#3 Der Wirtschaftsstandort Schweiz	92
Die Bilateralen Verträge	92
Bilaterale I:.....	92
Bilaterale II:.....	93
Erkenntnisgewinn, Bearbeitung der Hypothesen	95
Der bilaterale Selbstbetrug.....	95
Autonomer Nachvollzug	95
Guillotineklausel	96
Warum spreche ich von Selbstbetrug?	96
Warum eine bilaterale Lösung? Tatsächlich ein Selbstbetrug?	97
Konkreter Anlassfall als Beispiel für die Komplexität der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU: die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“	99
Umsetzung der Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ in einem indirekten System?	104
Politische Realität zwischen den Gesetzeszeilen	106
Möglichkeiten der Schweiz nach dem 9.2.2014.....	108
Vorschläge zur Zuwanderungsbeschränkung abseits von Kontingenten.....	112
Schutzklausel als europakonforme Umsetzung der Initiative?	115
Ein Spießrutenlauf zwischen den Rechtssystemen.	115
Erstes Problem:	116
Zweites Problem:.....	116
Ventilklausel: ein Teil der Übergangsbestimmung im Abkommen über Freizügigkeit	118
Definitionssache: Wann braucht die Schweizer Wirtschaft Schutz?.....	119
Der Stand der Dinge (Dezember 2015)	121
Zahlen und Fakten der Personenfreizügigkeit zwischen Schweiz und EU	122
Realpolitische Auswirkungen.....	124
Resümee:	127
Prüfung der Hypothesen	128
Systemimmanenz	128
Politische Kultur und Europäische Integration	129
Der bilaterale Selbstbetrug	130
Bibliographie	132
Onlinequellen	134
Abbildungsverzeichnis	144
Abstract	146

Akademischer Lebenslauf:

Martin Eisinger

geb. 1981 in Wien

2013-

Verfassen der Masterarbeit

2011-2013

Studium Politikwissenschaft, Master

Uni Wien

2011

Abschluss Studium Politikwissenschaft, Bachelor

Uni Wien

2000-2011

Studium Politikwissenschaft, Diplom

Uni Wien

2005-2007

Studium Italienisch

Uni Wien

2000-2001

Studium Geschichte

Uni Wien

1999

Reifezeugnis, Oberstufen Realgymnasium

Anmerkung zum Text:

Wörtliche Zitate, Namen von Statistiken oder Artikeln werden unverändert wiedergegeben. Aufgrund anderer Rechtschreibregeln im Schweizer Standarddeutsch (insbesondere das Fehlen eines „scharfen S (ß)“) kann es nach österreichischem/bundesdeutschem Schriftverständnis zu orthographischen Unregelmäßigkeiten kommen.

Einleitung

Diese Arbeit behandelt allgemein und beispielhaft konkret das Phänomen des Verhältnisses der Schweiz zur Europäischen Union und die rechtlichen Widersprüche, die sich aus der Vergemeinschaftung einerseits und dem nationalen Recht andererseits ergeben.

Die Ziele dieser Arbeit sind:

Demokratiethoretisch:

- Die Unvereinbarkeit von nationalem Schweizer Recht mit seinem Föderalismus und seiner Konkordanz und der Normenhierarchie der EU im Hinblick auf einen Vollbeitritt, aber auch die groben Probleme innerhalb der Bilateralen Integration darzustellen.
- Die Besonderheiten des Schweizer Systems hinsichtlich Minderheitenrechte und institutionellen Blockaden bzw. Vetomächte darzustellen.

Historisch:

- Einen Erklärungsansatz für die Besonderheiten des Schweizer Systems in der Geschichte der Nation zu finden.

Empirisch-Analytisch:

- Anhand eines konkreten Anlassfalls die Hypothesen zu testen.

Problemstellung

Als eines der letzten vier EFTA Länder ist die Schweiz kein Mitglied der Europäischen Union. Bis auf den Zwergenstaat Nachbarn Lichtenstein sind alle angrenzenden Länder EU-Mitglieder. Das heißt jeder Import und Export führt zwangsläufig über das Territorium der EU. Zusätzlich ist die EU der führende Handelspartner für die Schweiz, die dadurch dementsprechend stark von einer Marktliberalisierungen profitiert. Aber auch die politische Integration, wie zum Beispiel der Shengen und Dublin Raum, als dessen Mitglied das Einwanderungsland Schweiz viele Vorteile hat. Nun stellt sich die Frage, wieso die Schweiz

bei all diesen Vorzügen der Integration eine Vollmitgliedschaft nicht in Betracht zieht (obwohl seit 1992 ein Beitrittsge such bei der EU vorliegt), sondern sich mit bilateralen Verhandlungen abmüht, die sie zum autonomen Nachvollzug ohne Mitspracherecht verpflichtet? Die systemimmanenten Gründe, aus denen die Schweiz diesen besonderen Weg der Integration gewählt hat, sind in Mittel- und Westeuropa weitestgehend einzigartig und liegen im Zentrum meines Forschungsinteresses.

Im Gegensatz zu den ENP Ländern, die sich jenseitig des Mittelmeeres bis in den Nahen Osten und Osteuropa erstrecken, hätte die Schweiz eine definitive Beitrittsoption (auf Eis gelegtes Beitrittsge such), die aber nach dem Abstimmungs- Nein zum EWR Beitritt nicht genutzt wurde, da den Schweizer Behörden damals klar war, dass eine Abstimmung über einen EU Beitritt auch gescheitert wäre (Entscheidung des Agenda Setters Bundesrat aufgrund von zu erwartenden Vetos). Mittlerweile ist man dazu übergegangen einen eigenen, bilateralen Weg der wirtschaftlichen und auch politischen Annäherung zur EU zu gehen. Das Bemerkenswerte an dem EWR Referendum von 1992 ist, dass, obwohl es, gemessen am Anteil der insgesamt abgegebenen Stimmen, lediglich 0,3% über dem Unentschieden (50% + knapp 12.000 Stimmen) lag, dennoch sehr klar verfehlt wurde. In der Schweiz muss bei obligatorischen Volksabstimmungen, die Totalrevisionen der Bundesverfassung betreffen, eine doppelte Mehrheit erreicht werden. Also nicht nur die absolute Stimmenmehrheit ist ausschlaggebend, sondern auch die Mehrheit der Substaaten. Diese wurde damals bei weitem nicht erreicht (14 Kantone plus 4 Halbkantone, also 16 von insgesamt 23 Ständen waren dagegen).

Das überraschende Nein zum EWR Beitritt hat den Schweizer Bundesrat dazu bewogen das, kurz davor in einem Überraschungscoup gestellte Beitrittsge such an die EU, auf Eis zu legen.

Diese doppelte Mehrheit ist ein institutionell verankerter Vetoplayer im politischen System der Schweiz, der relativ kleinen Teilen der Bevölkerung ein überproportionales Stimmgewicht verleiht. Da die Schweiz ein Land ist, das sich entlang weit mehrerer Konfliktlinien aufteilt, (die Schweiz ist mehrsprachig, bi-konfessionell, hat ein starkes Zentrum- Peripheriegefälle) und die politische Identität der Schweiz auf dem Ausgleich dieser Konfliktlinien beruht, sind die institutionellen Möglichkeiten für Vetos sehr umfangreich und wirksam. Unabhängig von der Meinung der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum EU-Beitritt, die im Moment sicher deutlich gegen einen EU-Beitritt ist, aber in den letzten 20 Jahren auch schon einmal die 50% Marke für den EU Beitritt erreicht hätte , würde der letztinstanzliche Vetoplayer, das Ständemehr, das den EU skeptischen Teil der Bevölkerung (ländlich, bäuerlich, deutsch,

wohnhaft in bevölkerungsschwachen Kantonen) überproportional bevorzugt, eine Vollmitgliedschaft vereiteln.

Sehr auffällig ist auch, dass es in der Policy Europäische Integration eine sehr trennenaue Konfliktlinie zwischen der Deutschschweiz und der Romandie gibt. Der französischsprachige Teil des Landes wäre mit großer Mehrheit dem EWR beigetreten und hätte Mitte der 90er Jahre wahrscheinlich auch für einen EU-Beitritt gestimmt. Die Romandie stellt jedoch nur ein Drittel der Bevölkerung.

So ist es also sehr unwahrscheinlich, dass die Schweiz kurz- oder mittelfristig ein EU Mitglied wird. Zur Kompensation der Nichtmitgliedschaft hat die Schweiz einen alternativen Weg gewählt, um sich am Binnenmarkt zu beteiligen. Eine Bilaterale Integration. Wie sich gezeigt hat, umgeht man mit diesem alternativen Weg aber nicht die institutionellen Vetoplayer. Wie auch bei Vollmitgliedern, ist die bilaterale Integration ein sich ständig entwickelnder Prozess, der die Anpassung im nationalen Recht erfordert. Die Schweiz stößt bei ihrer gewählten Methode des autonomen Nachvollzugs in bestimmten Bereichen des EU Rechts (z.B. Shengen, Dublin) auf dieselben Vetoplayer, die auch einen Beitritt vereiteln. Im Bewusstsein dieser Tatsache, hat sich die Schweiz eine zweijährige Umsetzungsfrist ausgehandelt, um die verfassungsmäßig vorgegebenen Instanzen des Vetoprozederes voll gewährleisten zu können.

Zu erwähnen ist hier auch, dass bei einer nicht zufriedenstellenden Anpassung des Schweizer Rechts an den neuesten Stand der Shengen-Dublin Rechtsmaterie, das Abkommen einseitig von der EU gekündigt werden kann, da sich die EU, die diesen Bilateralen Weg nicht unbedingt mit Begeisterung geht, eine Guillotineklausel ausbedungen hat, die die einzelnen Vertragspunkte nach einer Alles oder Nichts Logik aneinandergebunden hat. Das soll vermeiden, dass sich die Schweiz die Rosinen herauspickt.

Trotz der autonomen Anpassung würde die Schweiz dann die bilateral errungenen Marktliberalisierungen seitens der EU verlieren.

Die Vetoplayer, die in der Schweiz institutionell in die Entscheidungsfindung miteinbezogen Werden, sind in Reihenfolge des Decisionmaking Process:

- die Zusammensetzung der Regierung (5 Parteien, Kollegialorgan und Einstimmigkeit)
- die Zusammensetzung des Parlaments
- die zweite Kammer (Ständerat), (echte Vetomacht)
- das Referendum (die Initiative) (zeitlich verzögere Vetomacht)
- der Föderalismus (Ständemehr, Doppelte Mehrheit)

Dieses Damokles Schwert, das in Form von Reform-Blockaden über den Bilateralen Verträgen hängt, fiel 2014 das erste Mal. In einer von der rechtspopulistischen SVP initiierten Volksinitiative wurde die Kontingentierung der Nettozuwanderung in die Schweiz gefordert. Nachdem alle Instanzen ihre Empfehlung gegen diese Initiative ausgesprochen hatten, wurde sie dem Volk und den Ständen zur Abstimmung gereicht und angenommen. Dies versetzte die öffentlichen Institutionen der Schweiz in einen Schockzustand, da erstens niemand mit einer Annahme gerechnet hatte, und zweitens das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU gebrochen werden muss, und damit (durch die Guillotineklausel) alle Vertragspunkte der Bilateralen I in Gefahr sind.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende Fragestellungen:

Welche Faktoren machen das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU auf vertraglicher Ebene so schwierig?

Warum ist es für die Schweiz bei den gegebenen Verhältnissen so unwahrscheinlich einen Vollbeitritt zur EU zu verwirklichen?

Wieso halten die Schweizer so vehement an ihrem Politischen System fest?

Entlang welcher Konfliktlinien teilt sich die Einstellung zur Europäischen Integration?

Wieso setzen die Schweizer mit ihrer Annahme der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ die Personenfreizügigkeit bzw. die Bilateralen Verträge so leichtfertig aufs Spiel?

Hypothesen

Systemimmanenz

Die Unmöglichkeit der EU beizutreten ist für die Schweiz systemimmanent.

Wohl wäre es juristisch kein Problem der EU beizutreten, jedoch würde ein Beitrittsverfahren den Vetoplayer Prozess in der Schweiz nicht überstehen, verstärkt durch die Aufwertung der Macht der EU-skeptischen Minderheiten.

Unter anderem deshalb, weil für einen Beitritt die Verfassung geändert und gewisse Vetoplayer (in Gemeinschaftsrecht-Policies) entmachtet werden müssten. Im Interesse des eigenen Machterhalts würden die besagten Vetoplayer ihrer Entmachtung nicht zustimmen

Bei bestehendem Rechtssystem jedoch wäre die Gefahr der Vertragsbrüchigkeit gegenüber dem Gemeinschaftsrecht permanent präsent und sehr hoch.

Das Verhalten der politischen Akteure der Schweiz ist bezüglich der Europäischen Integration vom Bewusstsein dieser Tatsachen geprägt.

Politische Kultur und Europäische Integration

Der Unwille der Schweizer Bevölkerung der EU beizutreten liegt zu großen Stücken auch am Unwillen, dieses System, das ein Ausdruck der politischen Kultur und des Selbstverständnisses der Schweiz ist, aufzugeben und an der Akzeptanz von Entscheidungen durch Referenden.

Der bilaterale Selbstbetrug

Die bilaterale Annäherung im Gegensatz zum Vollbeitritt ist insofern keine Alternative, als dass in der entsprechenden Rechtsmaterie der Reformdruck seitens der EU genauso groß ist wie auf ein Vollmitglied. Die Anpassung erfolgt aber stets einseitig und ohne Mitgestaltungsrecht (→autonomer Nachvollzug).

Bei Beibehaltung des Schweizer Konkordanzsystems mit seinen vielen Vetoplayern macht es keinen Unterschied, ob die Integration bilateral oder durch Vollmitgliedschaft passiert. Es kann in beiden Fällen zum Rechtsdilemma kommen, und ein Einhalten des Vertragsrechts hängt nur vom Good Will der Vetoplayer ab.

Theoretische Herangehensweise an das Thema:

Die Vetoplayer Theorie von George Tsebelis

Die institutionell verankerten Blockademöglichkeiten gegen Verfassungsänderungen (obligatorisches Referendum), aber auch gegen normale Gesetze (fakultatives Referendum),

sowie die Möglichkeit des Stimmvolks selbst als Normensetzer tätig zu werden (Volksinitiative), gepaart mit der überproportionalen Aufwertung von regionalen Minderheiten über den Föderalismus und die 2. Kammer stellen für mich die institutionellen Grundlagen des Phänomens der „Nicht-EU-Mitgliedschaft“ der Schweiz dar.

Es ist also wichtig einen theoretischen Einblick in das Funktionieren von Vetosystemen zu haben.

Die theoretische Grundlage für das allgemeine Verständnis von Blockademächten innerhalb eines institutionellen Gefüges liefert die Vetoplayer- Theorie von George Tsebelis.

Diese geht grundsätzlich davon aus, dass jede Institution, die die Macht dazu hat eine Änderung des Ist - Zustandes (Status Quo) zu verhindern, dies auch tun wird, wenn diese Veränderung ihr nicht gefällig ist. In dieser Logik weiter argumentiert bedeutet es, dass je weiter die Präferenzen der Akteure auseinanderliegen, desto kleiner der Kompromissbereich wird, in dem Veränderungen in Politikfeldern möglich sind (winset of the status quo), und desto unwahrscheinlicher wird deshalb auch eine Änderung des Ist - Zustandes. Ebenso spielt die Anzahl der Vetoplayer eine Rolle. Je mehr Vetoplayer es gibt, desto schwieriger wird die Kompromissfindung.

In einem Satz zusammengefasst kann man also sagen, dass sich Vetoplayer positiv auf die Stabilität in Politikfeldern sowie negativ auf deren Veränderungspotential auswirken und ein politisches System, in dem es viele Vetoplayer gibt, systemintern sehr träge ist.

Tsebelis definiert individuelle (partisan)- und kollektive Vetoplayer, beide sind in der Schweiz relevant. Einzigartig in der Schweiz ist jedoch die Macht der kollektiven Vetoplayer, die eine Veränderung des Status Quo sehr schwierig macht, daher ist diese Theorie sehr gut geeignet um die Entscheidungsstruktur der Verfassungsänderungen in der Schweiz zu analysieren.

Eine weitere demokratietheoretische Überlegung stelle ich bezüglich der Ambivalenz von indirekter und direkter Demokratie im selben System an. Einerseits die zyklisch gewählte und dadurch legitimierte Volksvertretung als Gesetzgeber und andererseits die Möglichkeit von direktdemokratischen Vetoplayern, diese Gesetzgebung zu durchkreuzen und damit die Legitimität in Frage zu stellen.

Hierfür dient sich die Demokratie Hans Kelsens an, der zu diesem Thema sehr ausführlich und konkret Stellung bezieht. Eine nicht klar geregelte Rechtshierarchie von Gesetzgebungsorganen kann bei Kelsen ein Demokratiedefizit darstellen, vor allem wenn die nachgeordnete Gesetzgebung den eigentlich schon gebildeten Volkswillen aufheben kann. Wenn man die Form der repräsentativen Demokratie als Kanalisation des Volkswillens in

Form einer Parteiendemokratie gewählt hat, und anders ist es für Kelsen in einem komplexen System mit mehreren Millionen Einwohnern gar nicht möglich einen Volkswillen einigermaßen auf die rechtssetzende Ebene zu projizieren, stellt jede Entscheidungsmacht, die diesem Volkswillen in der Form der indirekten Demokratie zuwiderläuft, ein Demokratiedefizit dar. Kelsen spricht hier von einer Verletzung des Prinzips der Legalität.

Das Modell der Konkordanzdemokratie von Arend Lijphart

Die Schweiz wird häufig als Sonderfall unter den europäischen Demokratien angeführt, doch was ist es, das sie so besonders macht? Die klingenden Schlagworte sind vor allem: direkte Demokratie und Volksabstimmung. Was steht hinter diesen bekannten Begriffen?

Nach der Typologie von Arend Lijphart kann man Demokratien prinzipiell in Konkurrenz und Konkordanz- bzw. Konsensdemokratien einteilen. Die einen, in denen eine knappe Mehrheitsentscheidung reicht, und die anderen, wo eine breite Basis im Entscheidungsgremium gebraucht wird. Die Schweiz hingegen ist ein Land, in dem sehr kleine Teile der Bevölkerung mit einer überproportionalen Vetomacht ausgestattet sind. Je stärker und vielseitiger die Vetomächte in einem Land sind, desto wichtiger ist es für die politischen Eliten, den Ausgleich zwischen den verschiedenen Instanzen des Policy- Prozesses zu finden, um überhaupt politische Veränderung zu bewirken. Sind diese Instanzen institutionell verankert, wird der politische Ausgleich zwischen den Einflussgruppen zur politischen Routine, die das System prägt.

Die Hauptfragen, die mit Hilfe von Lijphart beantwortet werden sollen sind:

Warum ist die Schweiz ein Paradebeispiel für eine Konsensdemokratie?

Wie funktioniert diese Konsensdemokratie?

Durch ihre besondere Situation als viersprachige Nation ist die politische Entscheidungsfindung ausgesprochen Minderheiten- Veto fördernd und daher auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens angewiesen. Ziel dieses Abschnitts ist es darzustellen, welche besonderen Institutionen der Minderheitenförderung es in der Schweiz gibt, und wie diese funktionieren.

Diese Schweizer Konsensdemokratie ist jedoch ausgesprochen facettenreich und bedarf eines gewissen theoretischen Rahmens, um sie strukturiert zu erläutern.

Ich bediene mich deshalb der 9 von Lijphart definierten Charakteristika einer

Konsensdemokratie, die Mehrheitsentscheidungen bremsen:

1. Machtaufteilung in der Regierung
2. Gewaltenteilung
3. Echtes Zweikammersystem und Minderheitenvertretung
4. Mehrparteiensystem
5. Mehrdimensionales Parteiensystem (Bruchlinien in der Wählerschaft entlang mehr als einem Bereich)
6. Proportionale Vertretung
7. Föderalismus und Dezentralisierung
8. Niedergeschriebene Verfassung und Minderheitenveto
9. Direkte Demokratie, Referenden

Empirische Herangehensweise

Um den Sachverhalt zu bearbeiten und meine Standpunkte argumentieren zu können, baue ich den Erklärungsansatz auf drei Grundannahmen auf anhand derer das nötige Grundwissen vermittelt werden soll, um zu der gewünschten Erkenntnis zu gelangen.

1. Das politische System der Schweiz in seiner jetzigen Form verträgt keine übergeordnete Instanz
2. Die politische Kultur und die Geschichte der Schweiz liefern den Erklärungsansatz für die Besonderheiten des politischen Systems und den Verfassungspatriotismus
3. Der Schweizer Wirtschaftsstandort ist auf den Außenhandelspartner Europäische Union angewiesen

In der ersten Grundannahme wird das politische System der Schweiz vorgestellt, anhand der Parameter der Konkordanzdemokratie von Arend Lijphart. Da dies ein demokratietheoretischer Ansatz ist, zählt der Teil eigentlich noch zum Theorieteil und wurde weiter oben in der Einleitung schon besprochen.

Der zweite Punkt der Grundannahme beschreibt, wie gesellschaftliche Gruppen dieses spezielle politische System für sich nutzen können, um als Vetoplayer die Gesetzgebung zu beeinflussen.

Die zweite Grundannahme beschäftigt sich mit der Geschichte und der politischen Kultur der Schweiz. Ein wichtiges Schlagwort sind hier „Konfliktlinien“, auf denen das Verständnis der Schweizer Besonderheiten beruht. Es wird versucht darzustellen, wie ein hochgradig heterogenes Land es geschafft hat, seine inneren kulturellen, konfessionellen und politischen Auseinandersetzungen in Form von politischem Ausgleich zu überwinden und diesen Ausgleich zum Wiedererkennungszeichen einer ganzen Demokratie zu machen.

Die dritte Grundannahme geht davon aus, dass die Schweizer Wirtschaft auf den liberalisierten Markt mit der EU angewiesen ist, da sich hier der höchste Absatz für Schweizer Produkte findet. Daher hat sich die Schweiz als Nicht EU-Mitglied zu einer bilateralen Integration mit der EU entschieden. In diesem Punkt werden kurz die Vertragspunkte der Bilateralen I und II inhaltlich beschrieben, sowie ihre Akzeptanz bei der Schweizer Bevölkerung dargestellt.

Beispielfall Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“

Als empirischen Beleg für meine Behauptungen bezüglich des Konfliktpotenzials zwischen nationalem Schweizer Recht und den Verträgen mit der EU bringe ich die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“, die im Februar 2014 von Volk und Ständen angenommen wurde und die eine Verfassungsänderung bewirkt hat, die den Bundesrat nötigt, die Verträge mit der EU bezüglich Personenfreizügigkeit zu brechen.

Im Grunde geht es bei der Gesetzesänderung um die Kontingentierung von Zuwanderung, auch anzuwenden für Personen aus dem EU/EFTA Raum. Juristisch gesehen ein klarer Verstoß gegen die mit der EU verhandelte Personenfreizügigkeit. Durch die Guillotineklausel in den Bilateralen Verträgen I besteht eine realistische Möglichkeit, dass das gesamte Vertragswerk in Gefahr ist.

Es gab und gibt immer wieder solche Initiativen, die sich mit zum Teil sehr skurrilen Vorschlägen an das Volk wenden (z.B. kompletter Stopp der Zuwanderung, aber mit Umweltschutzargumenten begründet). Oft geht es für politische Gruppen nur darum, sich eine politische Bühne zu verschaffen. Aber das Besondere an der Schweiz ist es, dass das System solchen Anliegen, bei entsprechender Mehrheit, erlaubt, Einfluss auf den Gesetzesprozess zu nehmen.

Auch wenn die Bilateralen Verträge in einem Referendum vom Stimmvolk angenommen wurden und dadurch in der Schweiz eine sehr hohe Legitimität genießen, kann das nicht darüber hinwegtäuschen, dass so etwas wie die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“

jederzeit hätte passieren können und nach wie vor passieren kann. So funktioniert das Schweizer System.

Die offizielle Seite der Schweiz war zu Beginn ziemlich ratlos und wie gelähmt. Viele Meinungen bezüglich Lösungsansätzen zu diesem Problem wurden geäußert. Einige werden in dieser Arbeit vorgestellt.

Die Schweizer Behörden würden sich wünschen, die Verträge mit der EU neu zu verhandeln und ihre veränderte Gesetzessituation mit der Verwirklichung von Kontingenten in das Vertragswerk einfließen zu lassen. Vielleicht haben sie auch großes Glück und es wird sich eine Lösung zu ihrer Zufriedenheit finden.

Es ist jedoch offensichtlich, dass es das innenpolitische System der Schweiz mit seinem Föderalismus und seiner direkten Demokratie für Interessensgruppen möglich macht, das Vertragswerk mit der EU zu torpedieren.

Das ist im Wesentlichen der Grund, warum ich von „Bilateralem Selbstbetrug“ spreche.

Theorieteil:

Die Bevölkerung der Schweiz ist sehr heterogen. Das trotzdem durchaus gut funktionierende Zusammenleben ist nicht zuletzt dem gesellschaftlichen Ausgleich durch politische Institutionen zu verdanken. Diese Institutionen machen es sehr schwierig für verschiedene Mehrheiten exzessiv über die, von dem System besonders geschützten, Minderheit zu herrschen, sodass die Schweiz als Lehrbuchbeispiel für eine Konkordanzdemokratie herangezogen werden kann. Um diesen Sachverhalt theoretisch aufzuarbeiten, bediene ich mich der Demokratietheorie und ihrer Typologisierung von Konkordanzdemokratie von Arend Lijphart.

Auf dieser ersten Betrachtung baut die zweite auf, nämlich dass in einem System, das so stark auf gesellschaftlichen Ausgleich abzielt und die Minderheiten mit besonderer Macht ausstattet, ein sehr starkes Vetopotential existiert. Dieses Vetopotential ist zuletzt dafür mitverantwortlich, dass die Schweiz kein Vollmitglied der EU werden kann, da eine supranationale Organisation solch ein Vetopotential in den Mitgliedsstaaten nicht zulassen kann, weil dadurch die Rechtshierarchie bzw. das Subsidiaritätsprinzip ad absurdum geführt werden würde.

In der Theorie von Lijphart werden 9 Punkte beschrieben, um eine Konkordanzdemokratie festzumachen.

1. Machtaufteilung in der Regierung

2. Gewaltenteilung
 3. Echtes Zweikammersystem und Minderheitenvertretung
 4. Mehrparteiensystem
 5. Mehrdimensionales Parteiensystem (Bruchlinien in der Wählerschaft entlang mehr als einem Bereich)
 6. Proportionale Vertretung
 7. Föderalismus und Dezentralisierung
 8. Niedergeschriebene Verfassung und Minderheitenveto
 9. Direkte Demokratie, Referenden
- (Vgl. Lijphart, 1984)

Vetoplayers

Um herauszuarbeiten, wer die potentiellen Vetoplayer in der Schweiz sind, verwende ich die Vetoplayer Theorie von George Tsebelis.

Diese Theorie ist allgemeiner und kommt daher in der Reihenfolge vor der Theorie zur Konkordanzdemokratie, die bereits konkret auf die Situation in der Schweiz eingeht.

Allgemeines zur Begrifflichkeit

Bevor ich die Begriffe aus der Theorie für die Arbeit verwende, werde ich ihre Operationalisierung erklären, um die Zusammenhänge, die für das Modell ausschlaggebend sind, anschaulich zu machen.

Die Begriffe werden unverändert in der englischen Originalform wiedergegeben.

Grundsätzlich beschäftigt sich die Theorie mit politischer Veränderung bzw. mit politischer Stabilität. Nicht mit grundlegenden Umbrüchen oder Systemänderungen, sondern mit Reformprozessen oder deren Verhinderung in den einzelnen Politikfeldern bzw. Policies.

Die Vetoplayer Theorie von George Tsebelis baut darauf auf, dass es in einem System mitunter mehrere Akteure gibt, die in einem Policy Prozess eingebunden werden müssen.

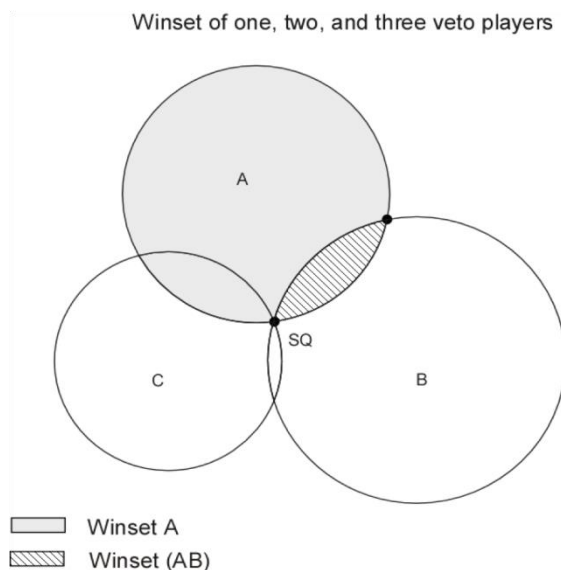
Auch wenn diese Akteure keinen gestaltenden Einfluss auf den Prozess nehmen, können sie ihn doch blockieren oder verhindern. Akteure, die mit so einer Macht ausgestattet sind, werden hier als Vetoplayer bezeichnet. Vom „Good Will“ aller beteiligten Vetoplayer, aber natürlich auch von der politischen Positionierung zu der jeweiligen Policy Materie hängt es ab, ob in dieser Policy eine Veränderung möglich ist oder nicht. Den momentanen Ist-Zustand der von einer möglichen Änderung in der jeweiligen Policy betroffen wäre, nennt man Status Quo. Dieser ist unabhängig von den Vetoplayern gegeben. Ob er nun verändert werden kann oder nicht, bzw. wie stark er verändert werden kann, hängt jetzt davon ab, wie groß die inhaltliche Überschneidung der einzelnen Vetoplayer in dieser Materie ist.

Diese inhaltliche Überschneidung bildet das Feld, welches die Schnittmenge einschließt. Innerhalb dieses Felds ist eine Änderung in der Policy, also eine Änderung des Status Quo möglich ist. Eine Verschiebung des Status Quo auf einen Punkt außerhalb dieses Feldes, wenn die Ausgangssituation für alle beteiligten Vetoplayer akzeptabel ist, ist ausgeschlossen. Dieses Feld der Möglichkeiten für Policy Veränderung nennt Tsebelis den Winset (of the Status Quo) (Tsebelis 2002, 21ff). Genauer gesagt beinhaltet dieser Winset die Summe der inhaltlichen Punkte, die den Idealzuständen aus Sicht der einzelnen Vetoplayer näher ist, als der Ausgangszustand (Status Quo). Dies hat zur Folge, dass für einen Akteur mit der institutionellen Macht zum Vetoplayer eine Veränderung immer nur eine Verbesserung bedeuten wird (Tsebelis 2002, 22). Man kann daher annehmen, dass eine Ausgangssituation (Status Quo) umso leichter geändert werden kann, je weiter entfernt sie den Idealzuständen aus Sicht von allen vorhandenen Vetoplayer ist (Tsebelis 2002, 22) bzw. reicht ein zufriedener Vetoplayer, um Veränderung zu verhindern.

Umgekehrt gibt es auch den Fall, dass ein Status Quo sehr nahe bei den Idealzuständen der einzelnen Vetoplayer liegt. Das würde bedeuten, dass keiner der Vetoplayer bei einer Änderung des Status Quo eine Verbesserung erleben würde, oder nur in einem so geringen Ausmaß, dass sie den Aufwand der Änderung nicht lohnen würde. In so einem Fall ist eine Veränderung des Status Quo so gut wie ausgeschlossen. Der Autor nennt dieses Feld, das sich zwischen den Idealzuständen aufspannt und innerhalb dessen ein Status Quo keine Änderungsmöglichkeiten hat, den Core oder Unanimity Core, was auf die Einstimmigkeit der Vetoplayer in diesem Feld anspielt, nämlich im Bezug darauf, dass eine Verschiebung des Status Quo in der entsprechenden Policy hinein in die Grenzen dieses Cores nur einstimmig erfolgen kann. Eine Veränderung eines Status Quo außerhalb dieses Cores ist nicht ausgeschlossen, eines solchen der innerhalb des Cores liegt, ist so gut wie unmöglich (Tsebelis 2002 21, 23).

In der folgenden Abbildung ist das Phänomen des Winsets graphisch dargestellt. Zwischen den Akteuren A und B gibt es einen Winsset. Ist eine Entscheidung lediglich mit ihrer beider Zustimmungen möglich, kann es zu einer Veränderung des Status Quo kommen. Spielt Akteur C bei der Entscheidungsfindung auch eine Rolle, dann gibt es keinen Winsset, sprich der Status Quo wird sich nicht verändern.

Abb. 1



(Abbildung aus Vetoplayers von George Tsebelis kopiert von vgl.

<http://www.verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2014/09/Figure-1.png>, 01.05.2015)

Begriffe der Theorie

Status Quo

Dieser Begriff bezieht sich auf den Ist-Zustand. In unserem Fall bezeichnet er die aktuell gültige Gesetzeslage in einer bestimmten Policy. Daraus lässt sich auch schließen, dass die Analyseebene der legislative Prozess ist und der Analysegegenstand die Möglichkeit einer Reform.

Vetoplayer

Wie der Name schon sagt, geht es hierbei um Blockademacht.

Wo diese Blockademächte sitzen und wie viele es gibt, hängt immer vom politischen System und seinem Gesetzgebungsprozess des jeweiligen Landes ab, aber auch von der Situation, die

untersucht wird. So können z.B. diverse Fraktionen innerhalb einer Gesetzgebungskammer alle Vetoplayer sein. In einer anderen Betrachtungssituation kann aber dieselbe legislative Kammer als einheitlicher Akteur auch für sich ein Vetoplayer sein, wie etwa im Wechselspiel mit einer Regierung (v.a. in präsidentiellen Systemen). Aber auch Erweiterungen der Gesetzgebung, wie eine 2. Kammer oder eine Volksabstimmung, stellen (zusätzliche) Vetoplayer dar. Für das Thema hier sind diese Blockademächte ganz besonders wichtig, die institutionell verankert sind und dadurch auch durch Verfassungsgesetze geschützt werden. Die Änderung dieser Verfassungsgesetze bedarf wiederum der Zustimmung aller vorhandenen Vetoplayer. Dieses Prinzip des Selbsterhalts der (Veto)macht und überhaupt der Rolle als Vetoplayer ist sehr wichtig für die Hypothese, dass Vetoplayer ihrem Machtabbau eher nicht zustimmen. Für den konkreten Fall der Schweiz bedeutet das, dass Institutionen mit Vetomacht (nach dem Einstimmigkeitsprinzip) danach trachten werden, einen EU Beitritt zu verhindern, da ein Beitritt ihre institutionelle Vetomacht sehr stark einschränken würde. Diese Vetoplayer nennt man "Institutional Vetoplayers".
(Tsebelis 2002, 19)

Im Gegensatz dazu gibt es auch Akteure, die in ihrer als Vetoplayer existierenden Form nicht gesetzlich verankert sind, sie entstehen aus dem politischen Prozess heraus. So ist z.B. die Existenz von Parteien als politische Akteure (meistens) und das Wahlrecht gesetzlich verankert. Die sich daraus ergebende mögliche Notwendigkeit Koalitionen einzugehen, ist nicht zwingend, und die sich daraus ergebenden Vetosituationen zwischen alleine nicht mehrheitsfähigen Parteien sind nicht institutionell. Diese Art von Vetoplayer nennt man "Partisan Vetoplayer".
(Tsebelis 2002, 19)

Jeder zusätzliche Vetoplayer (unter der Voraussetzung des Einstimmigkeitsprinzips) erhöht die Policy Stabilität, bzw. erschwert die Veränderung des Status Quo. Dies liegt daran, dass der Winset nur kleiner werden kann, bzw. maximal gleich groß bleiben kann, und der Core nur größer werden kann oder maximal gleich groß bleibt, wenn ein zusätzlicher Vetoplayer auftaucht (Tsebelis 2002, 24, 25).

Diese Erkenntnis ist für diese Arbeit sehr wichtig. Aus ihr lässt sich die These ableiten, dass eine hohe Anzahl eigenständiger Vetoplayer, von denen jeweils eine Zustimmung gebraucht wird, um den Status Quo zu ändern, eine hohe Policy Stabilität erzeugt. Mit anderen Worten: ein System, in dem viele institutionell verankerte Vetoplayer (Institutional Vetoplayers) für

eine Änderung in einer Policy ihre Zustimmung geben müssen, und in dem jede einzelne Ablehnung die Änderung zum Scheitern bringt (Einstimmigkeitsprinzip), ist sehr immun gegen grundlegende Veränderungen, wie z.B. dem Beitritt zu einer internationalen Organisation..

Vetoplayer kann im Prinzip jeder Akteur sein, der die Macht hat, eine Veränderung des Status Quo (eine Reform) zu blockieren, bzw. dessen Zustimmung zur Änderung notwendig ist. Diese Akteure können von unterschiedlichster Herkunft sein. Neben den offensichtlichen, sich aus dem verfassungspolitischen Geflecht ergebenden, gibt es in den unterschiedlichen Staaten noch weitere unterschiedliche Vetoplayer.

So kann es in einem 3. Welt Land z.B. der Internationale Währungsfond oder die Welthandelsorganisation, also ein ausländischer Akteur, sein, der Einfluss auf eine Policy nimmt. Aber auch eine mächtige und politisch selbstständige Armee kann ein Vetoplayer sein. Genauso wie eine religiöse Elite oder ein (formelles oder informelles) Kollektivorgan von Provinz-Warlords usw., usw.

Winset of the Status Quo

Ist, in groben Worten gesagt, die Möglichkeit auf Veränderung bzw. der Spielraum, der zwischen den Policy Positionen zweier oder mehrerer Vetoplayer besteht. In der graphischen Darstellung ist dieser Winset die Überlappung der inhaltlichen Zustimmung zu einer Policy der einzelnen Vetoplayer.

Wenn man nun das Prinzip der Vetoplayer in einem System akzeptiert hat und es zur Analyse von Gestaltungsspielräumen in bestimmten Policies heranzieht, ergibt sich die Situation, dass zu einem Thema mehrere Vetoplayer ihre bestimmte Meinung haben. Diese Meinungen stellt Tsebelis folgendermaßen dar: Die Idealposition des betreffenden Vetoplayers wird mit einem Punkt markiert. Dieser Punkt ist das Zentrum eines Kreises. Die Summe aller Punkte der Kreisfläche ist der inhaltliche Bereich, dem der Akteur zustimmen kann. Je näher ein Punkt am Zentrum liegt, desto stärker ist die Zustimmung, bzw. desto höher ist die Präferenz. Die Summe der Punkte, die am weitesten vom Zentrum (von der Idealposition) entfernt sind, aber noch die Zustimmung des betroffenen Akteurs finden, wird "Indifference Circle/Curve" genannt (Tsebelis 2002, 20). Dies ist natürlich ein stark vereinfachendes Modell und hat graphisch eigentlich den Charakter einer erklärenden Skizze, Das Erklärungsmodell von Tsebelis eignet sich meiner Meinung nach auch nicht als Prognosemodell für einzelne Policies in einzelnen Systemen, sondern nur, um ein System als solches darzustellen und es theoretisch

in einen Systemtypus einzuordnen oder eine Policy Reform oder deren Verhinderung im Nachhinein zu erklären.

Das Modell soll weniger über die Qualität von Veränderungen in der Policy, als vielmehr Aussagen über das Ausmaß bzw. über das potentielle Ausmaß der Veränderung in Policyprozessen möglich machen (Tsebelis 2002, 17).

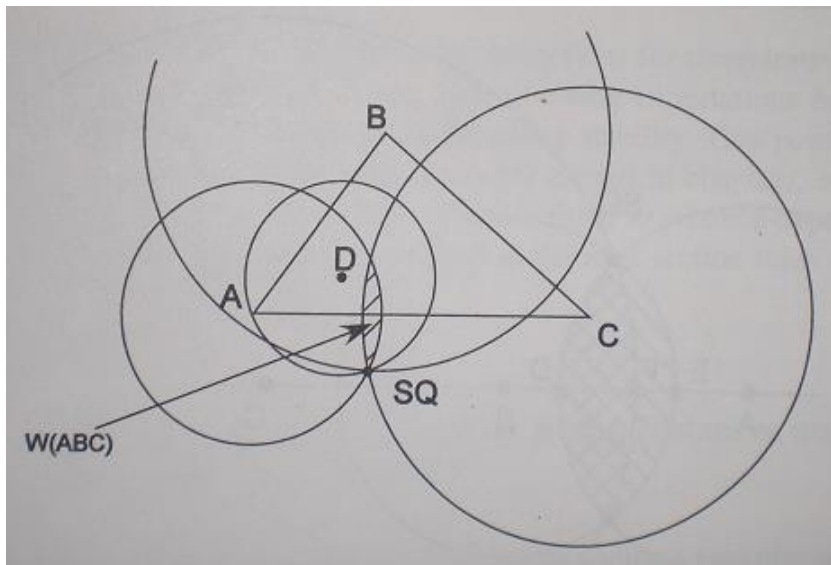
Das Modell kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem Beobachter zu viele Informationen über die Präferenzen der Akteure fehlen, bzw. die Summe der Präferenzen, also die Fläche innerhalb der Indifference Curve, zu komplex ist, um sie als Kreis- Graphik darzustellen. Ich denke so etwas funktioniert nur entlang einzelner Achsen zwischen Standpunkten innerhalb einer Policy, wie z.B. einer wirtschaftlichen links-rechts Achse, also neoliberal-keynsianisch etc. und selbst da liegt es in der Willkür des Modelbuilders, welche Raster und Zuordnungen er benutzt. Das Tsebelis Modell eignet sich aber gut dafür, den grundsätzlichen Sachverhalt der Einflussfaktoren im Policyprozess darzustellen.

Ganz einfach gesagt, ist der Winset nun die Schnittmenge von Flächen innerhalb der Indifference Curves verschiedener Vetoplayer. Wo es eine inhaltliche Überschneidung gibt, besteht das Potential für Veränderung, solange der momentane Zustand, also der Status Quo, nicht ohnehin schon auf dieser Fläche zu finden ist. Die Größe dieser Schnittfläche, der Winset, gibt Aufschluss über den Spielraum der Veränderung. Handelt es sich um eine relativ große Fläche, ist auch der Winset hoch, und Veränderung in dieser Policy ist möglich und wahrscheinlich. Ist der Winset sehr klein, dann ist eine Veränderung zwar möglich, wird aber mit abnehmender Fläche immer unwahrscheinlicher, d.h. die Policy Stability steigt mit dem kleiner werden des Winsets an. Ist die inhaltliche Möglichkeit auf Änderung durch die Kleinheit des Winsets beschränkt, kommen auch die Transaktionskosten zum Tragen. Für inhaltlich kaum nennenswerte Änderungen werden die Akteure die Transaktionskosten mitunter nicht in Kauf nehmen, und der Status Quo bleibt ebenfalls aufrecht (Tsebelis 2002, 21, 22).

Der Winset steckt somit den Verhandlungsspielraum für mögliche Änderungen des Status Quo ab. Eine Änderung wird sich also immer innerhalb des Winsets einordnen, da wo es inhaltliche Überschneidungen der Vetoplayer gibt.

In der folgenden Abbildung sieht man den Winset (gestreifte Fläche) von 4 Vetoplayern. Unter der Voraussetzung der Einstimmigkeit ist eine Veränderung des Status Quo in dieser angenommenen Policy nur innerhalb dieser Überschneidungsfläche möglich. In diesem speziellen Fall ist es so, dass der Vetoplayer D den Winset nicht verkleinert. In diesem Fall spricht man von einer Absorption des Vetoplayers D.

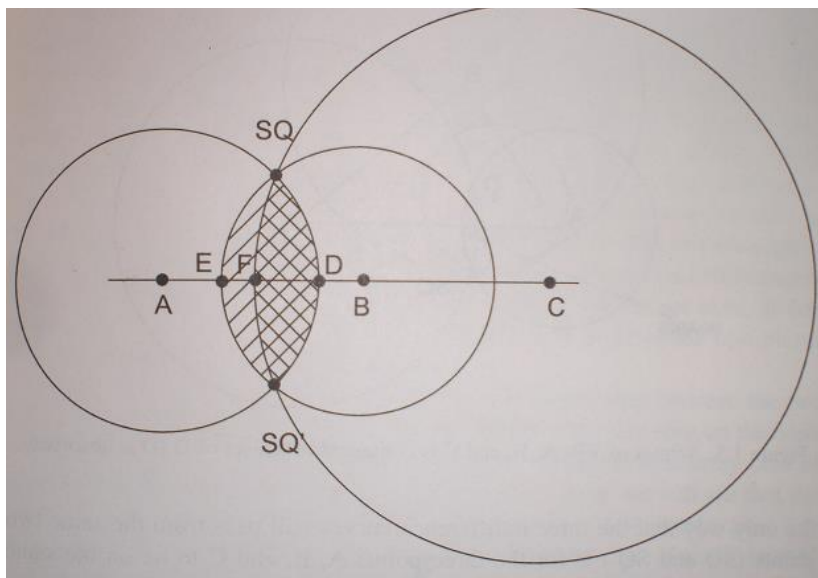
Abb.2



(Vgl. Tsebelis 2002, 28)

In der nächsten Abbildung sieht man deutlich, wie ein zusätzlicher Vetoplayer den Handlungsspielraum verringern kann. Durch den zusätzlichen Vetoplayer C verringert sich der Winset von der gestreiften Fläche auf die karierte Fläche.

Abb. 3



(Vgl. Tsebelis 2002, 27)

Unanimity Core

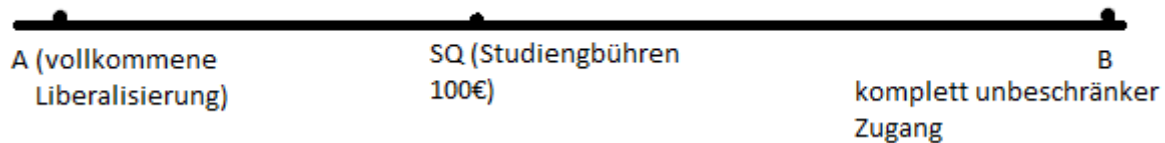
Wenn man sich jetzt vorstellt, dass sich zwischen allen vorhandenen Vetoplayern in einem Policy Set eine Fläche aufspannt, die von den Idealpositionen begrenzt wird, dann hat man das, was der Autor den Unanimity Core nennt. Dadurch, dass Präferenzen in Policies nicht objektiv messbar sind, ist es natürlich schwierig, hier eine Schablone zu erstellen. Eigentlich müsste man jeden Vetoplayer bei jeder einzelnen Situation fragen, ob er sie besser findet als die andere, so könnte man sich in diesem Thema einem Unanimity Core annähern. Ein Beispiel: Angenommen es gibt zum Thema Bildungspolitik zwei Vetoplayer. Für den einen ist der vollendete Idealzustand die vollkommen liberalisierten Bildungseinrichtungen, mit privatwirtschaftlicher Selbstverwaltung und Zugangsbeschränkung über den Faktor Gebühren. Der andere würde bei Alleinherrschaft einen vollkommen unbeschränkten Zugang zu Bildung bei voller staatlicher Finanzierung einführen.

Zwischen diesen beiden Positionen spannt sich der Core auf. Die Wertigkeiten dieser beiden Positionen sind nicht objektiv messbar. Man könnte z.B. eigene Messkriterien definieren, anhand derer man eine rechts-links oder eine progressiv-konservativ Skala ausrichtet, auf der die Positionen dargestellt werden können. Die politische Erfahrung auf jeden Fall lehrt uns, dass diese beiden beispielhaften Präferenzen sehr weit auseinander liegen und einen wahrscheinlich größtmöglichen Bereich an Bildungspolicy zwischen sich liegen haben. Dieser Bereich wird als Core bezeichnet.

Nun gehen wir weiter im Beispiel. Dadurch, dass die Präferenzen der beiden relevanten Vetoplayer so weit auseinander liegen, ist es wahrscheinlich, dass der Status Quo innerhalb dieses Cores liegt. Gehen wir davon aus, dass dies so ist. Angenommen der Status Quo ist ein Modell mit mäßigen Studiengebühren und Beihilfen für finanziell Schwache. Da es die Zustimmung beider Vetoplayer braucht (daher ja auch Unanimity oder Einstimmigkeit Core), wird es in dieser Policy in diesem Modell keine Änderung des Status Quo geben. Warum nicht?

Bleiben wir bei einer rechts-links Skalierung. Da wir zwei extreme Positionen als Idealpositionen der beiden Vetoplayer haben, ordnet sich auf einer rechts-links Achse der Status Quo irgendwo im mittleren Bereich ein. Jede Änderung würde eine Verschiebung entlang dieser Achse entweder nach rechts oder nach links bedeuten. Jede Verschiebung auf der Achse bzw. jede Änderung des Status Quo bedeutet eine Entfernung von der Präferenz eines der beiden Vetoplayer. Das heißt, jeweils einer der beiden Vetoplayer wird die Zustimmung verweigern (die Möglichkeit dazu definiert ihn ja als Vetoplayer) und der Status Quo bleibt aufrecht.

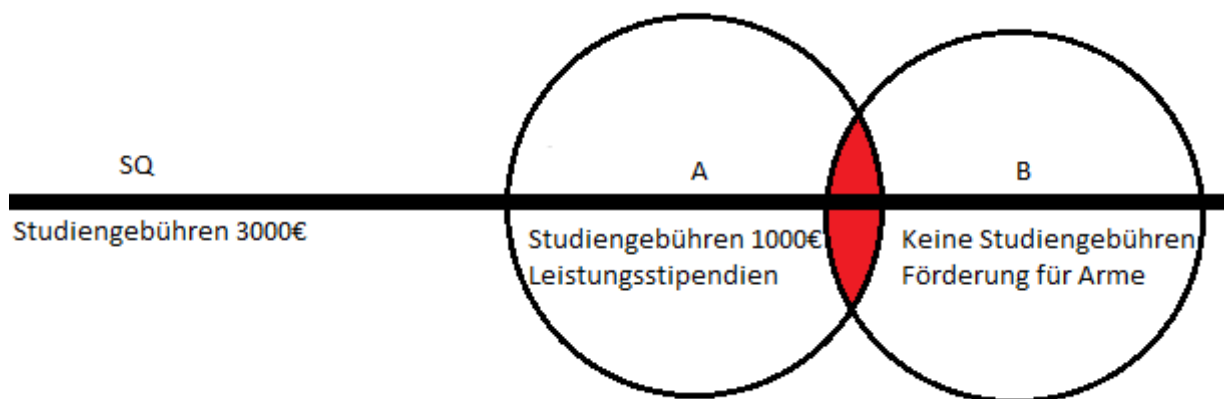
Abb. 4



Jede Veränderung des Status Quo würde eine Entfernung vom Idealzustand einer der beiden Vetoplayer bedeuten. Die beiden Idealpositionen spannen den Core auf. Der Status Quo liegt innerhalb dieses Cores, daher kann durch das Einstimmigkeitsprinzip keine Veränderung passieren. Mit anderen Worten: je weiter die Positionen der Vetoplayer auseinanderliegen, desto größer ist der Unanimity Core und desto wahrscheinlicher ist es, dass der Status Quo innerhalb dieses Cores liegt und folglich unwahrscheinlicher ist es, dass es zu einer Veränderung in der Policy kommt.

In einem Modell, wo der Status Quo innerhalb des Cores liegt und die Zustimmung aller beteiligten Vetoplayer gebraucht wird (Einstimmigkeit), wird es sich immer so verhalten. Der Status Quo kann nur geändert werden, wenn er außerhalb des Cores liegt, also eine Verbesserung für alle Akteure bedeutet (ein Näherrücken an die eigene Präferenz jedes einzelnen Vetoplayer). Mit anderen Worten ist der Unanimity Core jener Bereich zwischen den Idealzuständen der einzelnen Vetoplayer, innerhalb dessen eine Verschiebung des Status quo eine Verschlechterung für zumindest einen der Vetoplayer darstellt.

Abb. 5



In diesem Modell liegt der Status Quo außerhalb des Cores, der sich zwischen Position A und B aufspannt.

Die Positionen sind so verschoben, dass der Status Quo nicht mehr im Unanimity Core liegt, es ist also möglich, dass eine Veränderung für beide Vetoplayer eine Verbesserung darstellt. Je nachdem, wo jetzt die Schmerzgrenzen (Indifference Circle) der beteiligten Vetoplayer liegen, spannt sich jetzt ein Winset auf. Eigentlich wäre der Winset in diesem Fall aus taktischen Gründen viel größer, weil vor allem für Vetoplayer B jegliche Senkung der Gebühren eine Verbesserung darstellen würde. Aber angenommen die Präferenzen wären so geartet, dass das Modell so aussieht, könnte z.B. eine Einigung auf 500€ Studiengebühren passieren. Der Status Quo würde in den Bereich des Winsets und innerhalb des Cores verschoben.

Hier liegt meiner Meinung nach auch ein Schwachpunkt dieser Theorie. Durch die sehr vereinfachte graphische Darstellung kann die Komplexität der Realität (wie z.B. Taktik und Deals) nur sehr ungenügend erfasst werden.

Nach diesem Prinzip benutzt Tsebelis dieses Modell nicht nur auf einer eindimensionalen Achse, sondern auch auf zweidimensionalen Ebenen.

Mit steigender Zahl an Akteuren und komplexerer Verteilung der Präferenzen verliert dieses Modell an Genauigkeit. Meiner Meinung nach dient es ganz gut dazu, geschehene Situationen vereinfacht darzustellen, jedoch ist es, wie schon erwähnt, als Prognosewerkzeug ungeeignet, alleine schon deshalb, weil man nie vollständig über alle Präferenzen informiert sein kann. Mit dem Core verhält es sich genau umgekehrt wie mit dem Winset. Je größer der Core ist, desto unwahrscheinlicher wird eine Änderung des Status Quo. Die Policy Stabilität steigt somit (Tsebelis 2002, 21).

Im von mir dargestellten ersten Beispiel ist der Core sehr groß und eine Veränderung ausgeschlossen. Liegen die beiden Vetoplayer Positionen auf der gedachten links-rechts Achse näher beisammen, wie beim zweiten Beispiel, wäre auch die Wahrscheinlichkeit höher, dass sich der Status Quo außerhalb des Cores befindet und somit eine Änderung in der Policy passieren würde.

Policy Stability

Dieser Begriff beschreibt ein System, indem Veränderungen in der betroffenen Policy nicht sehr wahrscheinlich sind. Dieser Zustand ist gegeben, wenn die Anzahl der Vetoplayer hoch und die Fläche des Unanimity Core groß sind und der Winset klein ist. Die erarbeitete Methode von George Tsebelis, die Policy Stabilität mittels Winsets und Unanimity Cores zu analysieren, eignet sich jedoch nicht dazu, verschiedene Systeme miteinander zu vergleichen. Man kann nicht aus der Anzahl der Vetoplayer eines Systems schließen, dass es mehr Policy Stabilität aufweist als ein anderes System mit weniger Vetoplayern. Man kann nicht einmal

sagen, dass ein und dasselbe System durch den Wegfall eines Vetoplayer und dem Hinzufügen zweier neuer eine höhere Policy Stabilität aufweisen würde (Tsebelis 2002, 25).

Es kommt nicht nur auf die Anzahl, sondern auch auf die Präferenzen der Vetoplayer an.

Die einzige Ableitung, die man mit diesem Modell aufstellen kann ist, dass in einem bestehenden System durch das Hinzufügen eines zusätzlichen Vetoplayer die Policy Stabilität steigen wird (oder gleich bleibt), da der Winset schrumpft (oder gleich bleibt, aber auf keinen Fall größer werden kann) und der Core wächst (oder gleich bleibt).

Wenn ein zusätzlicher Vetoplayer die Policy Stabilität nicht erhöht (also der Winset nicht schrumpft), dann spricht man von Absorption (Tsebelis 2002, 26ff, vgl. Abb2).

Dies ist dann der Fall, wenn die Präferenzen des zusätzlichen Vetoplayer innerhalb des Unanimity Core der bereits existierenden Vetoplayer liegen. Dabei ist es egal, wie viele neue Akteure dazukommen. Liegen die Präferenzen innerhalb des Cores, verändert sich dieser nicht, der Winset verändert sich ebenfalls nicht. Um die Policy Stabilität zu erhöhen, bzw. den Winset zu verkleinern, muss die Präferenz des/der neuen Vetoplayer außerhalb des bestehenden Cores liegen und diesen somit vergrößern (Tsebelis 2002, 29ff).

Die Anzahl der Vetoplayer in einem System haben tendenziell einen positiven Zusammenhang mit der Policy Stabilität, aber auf keinen Fall einen negativen.

Agenda Setter

In vielen Akteurskonstellationen von Vetoplays können einzelne Vetoplayer auch aktiv werden und versuchen, die Policy aktiv zu gestalten. Von diesen geht dann eine Initiative oder ein Vorschlag aus, den Status Quo zu ändern. Sie sind in der besonderen Situation, den neuen Status Quo inhaltlich zu formulieren (eine Gesetzesvorlage), bevor er sich den Veto Instanzen stellen muss.

Ein solcher Vetoplayer, der die Möglichkeit hat, ein Agenda Setter zu werden, hat einen entscheidenden Vorteil gegenüber den anderen Vetoplays. Wenn die anderen zustimmen, kann davon ausgegangen werden, dass der neue Status Quo nicht nur im Winset des Agenda Setter Akteurs ist, sondern aus dem Entscheidungsprozess heraus maximal möglich nahe an dessen Idealposition. Das rührt daher, dass der Agenda Setter die Möglichkeiten und den inhaltlichen Spielraum in der gegebenen Vetoplayer Konstellation vorab abwägen kann, um dann seinen optimal möglichen Punkt zur Abstimmung zu bringen.

Genau gesagt nimmt sich der Agenda Setter selbst als Vetoplayer heraus und betrachtet den Winset der übrig gebliebenen Vetoplayer. Auf diesem Winset sucht er sich den Punkt am nächsten zu seiner Idealposition. Dieses Prinzip funktioniert natürlich umso besser, je weniger Vetoplayer im System existieren und je näher die Vetoplayer inhaltlich beieinander sind,

spricht je größer der Winset ist. Demzufolge sinkt die Bedeutung des Agenda Settings, je größer die Policy Stabilität ist (Tsebelis 2002, 34f).

Die SVP hat mit der Initiierung der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung im Policyprozess der Personenfreizügigkeit nachträglich beeinflusst. In diesem Fall wurde sie als Agenda Setter aktiv, und konnte mit der Hilfe der direkten Demokratie einen neuen Status Quo herstellen, der näher bei ihrer Idealposition liegt als der alte.

Im alltäglichen politischen Prozess hätte die SVP den Reformprozess in der Policy Personenfreizügigkeit nicht sabotieren können. Als Partei hat sie dafür zu wenige Mandate, und ihr Ansinnen war im Parlament nicht mehrheitsfähig.

Durch die verfassungsrechtliche Möglichkeit eine Volksinitiative zu starten (also als Agenda Setter aktiv zu werden) konnte die SVP ihre Parteipräferenz kompromisslos zur Abstimmung stellen. Durch das Agenda Setting konnte sie eine Verschiebung des Status Quo optimal nahe an die eigene Präferenz erreichen.

In der Logik der Vetoplayer Theorie in Bezug auf die Schweiz und ihre Bilateralen Verträge bzw. ihre Institutionelle Unvereinbarkeit mit einer Vollmitgliedschaft diente das Agenda Setting für eine Reform von der Reform (Rückschritt in der Personenfreizügigkeit, näher an der Idealposition der SVP), also einer um Jahre verzögerten Blockade einer Reform in einer Policy, obwohl diese schon in Kraft getreten war und zum Alltag geworden ist.

Das unterstreicht noch einmal die Besonderheit des Schweizer Systems, in dem es praktisch zeitlich unbeschränkt möglich ist, Veränderung in einer Policy zu verhindern, auch nachträglich.

In diesem konkreten Fall und in der Logik der Theorie gesprochen, kann man es so erklären, dass sich der Winset bezüglich Personenfreizügigkeit seit der Abstimmung über die Bilateralen Verträge verringert hat, sodass der nach dem Bilateralen Abkommen gesetzte Status Quo außerhalb des bei der damaligen Abstimmung existierenden Winsets gerückt ist. Um das Phänomen mit dieser Theorie zu erklären, ist die Akteurskonstellation jene vom Abstimmungsjahr 2000. Je nachdem, wie man die Akteure benennt, hat nun entweder der Institutionelle Vetoplayer (Stimmvolk bzw. Medianwähler) seine Meinung geändert oder die neben der Abstimmung zusätzlich existierende Institution der Volksinitiative kam nachträglich als zusätzlicher Vetoplayer auf die Bühne und hat den Winset verkleinert. Diese Überlegung stellt sich, da es sich zwar um juristisch verschiedene Instanzen handelt, jedoch der Protagonist Medianwähler, dessen Idealposition in einer Policy den Ausschlag gibt, derselbe ist. Wie schon erwähnt wurde, kann mit einem zusätzlichen Vetoplayer der Winset nur schrumpfen oder gleich bleiben. Diese Erkenntnis führt zu dem Schluss, dass mit einem

zusätzlichen Vetoplayer der neue Status Quo, den der Agenda Setter setzen will, höchstens gleich weit von der Idealposition bleiben kann oder weiter von ihr wegrückt (Tsebelis 2002, 35f).

Die wissenschaftliche Typisierung von Vetoplayer

Individuelle Vetoplayer und Kollektive Vetoplayer

Der wichtigste Punkt bei der Unterscheidung ist die Einstimmigkeitslogik bei den Individuellen Vetoplayern. Die Veränderung des Status Quo bedarf der Zustimmung aller beteiligten Akteure mit Vetomacht, also aller Vetoplayer. Das Nein eines einzelnen Individuellen Vetoplayers verhindert die Reform. Mit den Worten von George Tsebelis gesprochen, der Status Quo bleibt, der (vom Agenda Setter) angestrebte neue Status Quo liegt nicht außerhalb des Winsets und der alte Status Quo innerhalb des Unanimity Core. Die Zustimmung aller Vetoplayer ist erforderlich. Die Entscheidung unterliegt in diesem Zusammenhang also der Einstimmigkeitsregel. In welcher Form dies geschieht, ist hier unerheblich, da die Zustimmung zu jedem Zeitpunkt benötigt wird. Wenn in der Schweiz ein Gesetzgebungsprozess durch einen Vetoplayer erst nach Monaten oder Jahren gestoppt wird, dann ist der Prozess bis dahin einfach nicht abgeschlossen, und die letzte Instanz entscheidet zeitlich versetzt. Trotzdem ist die Einstimmigkeitsregel aufrecht. Im Falle der "Initiative gegen Masseneinwanderung" kann es durchaus passieren, dass die Bilateralen Verträge gekündigt werden. Sollte dies passieren, war aufgrund der Vetoplayersituation der Gesetzgebungsprozess noch nicht abgeschlossen, auch wenn die Schweizer damals für das Abkommen gestimmt haben.

Es kann natürlich auch sein, dass das Abkommen gekündigt wird, obwohl der Schweizer Medianwähler das gar nicht möchte. Das hat aber damit zu tun, dass die EU hier ein Außenstehender Akteur ist, der sich nicht im Vetoplayersystem befindet, aber den vor Jahren gebildeten Core zwischen EU und Schweiz in Form des Vertragswerk als nicht durch den Schweizer Gesetzgebungsprozess veränderbar sieht, bzw. dies in der Logik des Vertragswerk als unzulässig erachtet, unabhängig von der Schweizer Verfassung.

Dieses Prinzip ist für die Analyse der Schweiz, in Bezug auf ihre Möglichkeiten für einen EU-Beitritt, auch das Ausschlaggebende. Die Zustimmung oder Ablehnung der Vetoplayer kann hier mitunter zeitlich so stark versetzt erfolgen, bzw. sind die Vetoplayer hier so derart unabhängig voneinander und als Akteur gar nicht greifbar, dass hier auch kaum

Verhandlungslogiken gelten. Die Vetoplayer, wie zum Beispiel das Volk/der Medianwähler in Form von Referenden und Initiativen, sind hier wirklich individuell, und die Einstimmigkeit ist Voraussetzung.

Auf jeden Fall sind die für diese Arbeit relevanten Vetoplayer die Individuellen, also innerhalb des Systems, in dem einstimmig vorgegangen werden muss.

Aber es gibt natürlich auch Organe und Akteure, die einer Verhandlungslogik unterliegen und die nicht einstimmig zu einer Veränderung kommen müssen. Solche Akteure nennt man Kollektive Vetoplayer. So ein Kollektiver Vetoplayer kann natürlich Teil innerhalb eines Akteures sein, der in seiner Gänze ein Individueller Vetoplayer ist.

Kollektive Vetoplayer befinden sich im Normalfall innerhalb eines Plenums, dessen Entscheidungen in Mehrheitsabstimmungen gefällt werden, wie zum Beispiel ein Parlament mit verschiedenen Fraktionen (Parlamente, in denen sich nur eine Einheitspartei, die von außen gesteuert wird, oder in denen nur einstimmige Entscheidungen getroffen werden können, beherbergen demzufolge keine Kollektiven Vetoplayer).

Die Tatsache, dass nicht alle Vetoplayer einer Veränderung des Status Quo zustimmen müssen, sondern nur eine Mehrheit oder gar nur eine Minderheit an Vetoplayern (z.B. wenn in einem Parlament mit Klubzwang 5 Parteien sitzen, von denen 2 die Absolute Mehrheit zusammenbringen) hat Auswirkungen auf die bisher definierten Eckpunkte dieser Theorie. So ist der Winset in einer Mehrheitsabstimmungssituation auf jeden Fall größer als in derselben Konstellation mit Einstimmigkeitsregel. Umgekehrt schrumpft der Core umso mehr, je weniger Vetoplayer für eine Veränderung des Status Quo zustimmen müssen. Folglich wären bei einer erforderlichen Qualifizierten Mehrheit der Winset kleiner und der Core größer als bei einer erforderlichen Absoluten Mehrheit zum selben Thema in derselben Policy (Tsebelis 2002, 39ff).

Die Größe des Cores für ein Abstimmungssystem mit einfacher Mehrheit geht gegen Null. Das heißt, dass es sehr schwierig ist, einen Status Quo zu finden, der bei einfacher Mehrheit nicht von einem anderen Punkt ersetzt werden kann (Tsebelis 2002, 41). Da der Autor in Amerika lebt, schwebt ihm hierbei auch das Amerikanische System vor, in dem Abgeordnete als Akteure recht unabhängig agieren und sich nicht unter dem Einfluss von Parteien oder Koalitionsregierungen sehen. Ein bisschen anders wäre das in einem System, wie z.B. Österreich, wo erstens sehr viele Gesetze in Verfassungsrang stehen und eine 2/3 Mehrheit brauchen, zweitens eine sehr ausgeprägte Klubdisziplin herrscht und drittens durch das Verhältniswahlrecht und die Parteiengeschichte eine hohe Wahrscheinlichkeit auf eine

Koalitionsregierung (gedeckt mit relativ hohen Stimmenmehrheiten im Parlament) besteht. Solche Systeme erfordern in der einen oder anderen Art einen gesellschaftlichen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Lagern. In Policies, wo sich die Koalitionspartner weit auseinander befinden, ist der Core dementsprechend groß, und einmal getroffene Kompromissentscheide sind als Status Quo sehr schwer zu verändern.

Für das Beispiel Österreich lässt sich dabei aus den Erfahrungen der Zweiten Republik ableiten, dass einfache Mehrheiten hier gar keine einfachen Mehrheiten sind, da die Zustimmungen zu Regierungsvorlagen im historischen Rückblick meistens auch eine qualifizierte Mehrheit geschafft hätten, auch wenn dies formaljuristisch nicht verlangt wurde. Insofern müsste man die Aussage des Autors auch nicht an einer einfachen Mehrheit sondern an einer qualifizierten messen, wo der Core selbstverständlich größer ist.

Es kann also abgeleitet werden, dass mit Sinken der Menge der Vetoplayer, die für eine Zustimmung erforderlich ist, auch die Policy Stabilität sinkt oder zumindest gleich bleibt, aber auf keinen Fall größer werden kann.

Die systemimmanenten Eigenschaften der Schweiz, die für diese Arbeit relevant sind, begründen alle auf den Individuellen Vetoplayern. Sie dienen als hier als Erklärungsmodell. Die antieuropäische Haltung (bezogen auf einen Vollbeitritt zur EU) der Schweiz, die sich auch im Gesetzgebungsorgan als kollektiver Vetoplayer wiederfinden lässt, ist sicher für die Schweizer Europapolitik relevant, jedoch würde dies in jedem anderen Land auch so funktionieren. Die Kernaussage der Arbeit ist, dass das genuine Schweizer System in seiner momentanen Beschaffenheit nicht mit einer EU Mitgliedschaft kompatibel ist. Selbst wenn alle Schweizer Vetoplayer einem Beitritt zustimmen würden, wäre die Umsetzung der supranationalen Gesetzgebung ständig der Gefahr eines Neins seitens der Individuellen Vetoplayer (wie sie momentan existieren) ausgesetzt.

Das Schweizer System müsste dahingehend angepasst werden, dass es in einer supranationalen Hierarchie funktionieren kann. Das würde aber die Entmachtung der Vetoplayer bedeuten. Dafür müssten genau diese individuellen Vetoplayer jeder einzeln der Änderung zustimmen, was in der Logik des Machterhalts und der politischen Kultur der Schweiz sehr unwahrscheinlich ist.

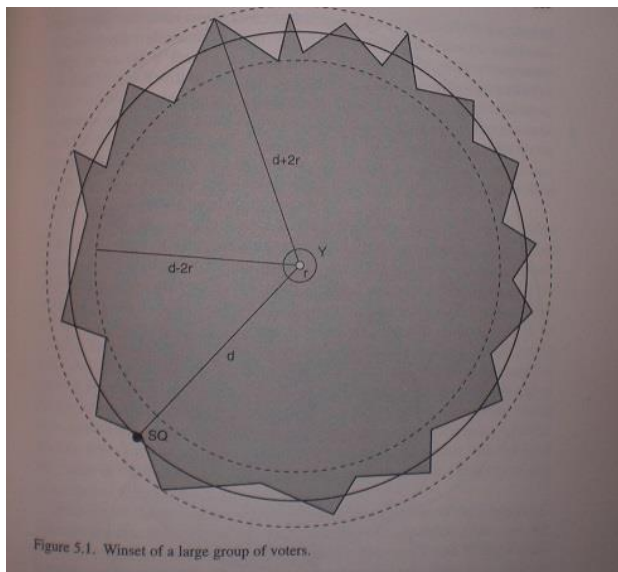
Das Referendum als Vetoplayer

Formen von verbindlicher direkter Demokratie stellen einen interessanten Aspekt im Zusammenwirken der politischen Akteure und der Vetoplayer dar.

Prinzipiell kann man ein Referendum als neuen und zusätzlichen (Individuellen) Vetoplayer bezeichnen (Tsebelis 2002, 116). Außerdem muss davon ausgegangen werden, dass sich in einer Policy mit der Möglichkeit auf ein Referendum der Policy Outcome näher an den Präferenzen der Abstimmenden, bzw. der öffentlichen Meinung befindet als in einem indirekten System (Tsebelis 2002, 116, 122). Die Entscheidung eines Parlaments repräsentiert die Präferenz der Abgeordneten. Die Entscheidung durch ein Referendum repräsentiert die Präferenz zumindest der Mehrheit der Stimmbürger, hier als Medianwähler bezeichnet (Tsebelis 2002, 117). Allein das Bewusstsein des potentiellen Vetoplayers Referendum beeinflusst die Entscheidungen der politischen Eliten. Dieser neue Vetoplayer, der durch die Möglichkeit des Referendums hinzukommt, ist also der Medianwähler einer Bevölkerung. Bei einer großen Bevölkerungszahl ist es natürlich sehr schwierig einen Median Wähler zu definieren, alleine schon weil sich nicht sämtliche Präferenzen der Bevölkerung erfassen lassen. Viele halten sich in Umfragen bedeckt, viele entscheiden sich erst im letzten Moment, viele gehen unabhängig von ihrer Präferenz gar nicht zur Urne. Anders könnte es ja gar keine Überraschungen bei Referenden geben. Jedoch lässt sich im Sinne der Gaußschen Normalverteilung ein Korridor erkennen, in dem sich die stärkste Konzentration an Wählern mit sehr ähnlichen Einstellungen befindet. In einem Glockenkurvenmodell wäre dies der Korridor knapp vor und knapp hinter der Amplitude. Der Autor benutzt in seinen Darstellungen für Präferenzen oder Positionen in Policies immer Kreismodelle. Statt des Kreismittelpunktes für die Idealposition wie bei anderen Vetoplayer benutzt er hier eine kleine Kreisfläche rund um den angenäherten Mittelpunkt, die er als Yolk, also Dotter, bezeichnet. Durch die Ungenauigkeit dieses Korridors bei der Präferenz lassen sich auch die anderen Parameter wie der Indifference Circle oder der Winsset nur angenähert darstellen (Tsebelis 2002, 118).

Die Schwankung des Korridors rund um die Präferenz wird hier mit r (Radius) dargestellt. In dieser Abbildung ist dargestellt, dass vor der Abstimmung eine gewisse Unschärfe besteht. Deshalb entspricht die Abweichungsmöglichkeit des Winsets (dunkle Fläche) dem Durchmesser ($2r$) des Yolk. Dementsprechend könnte der Status Quo (SQ) sowohl außerhalb als auch innerhalb des Winsets mit der Schwankungsbreite von $4r$ liegen. Der Ausgang des Referendums bezüglich dieses Status Quo ist also nicht gewiss.

Abb. 6



Vgl. Tsebelis 2002, 119

Da die Fragestellung bei sämtlichen Formen von Referenden meistens nur mit Ja oder Nein zu beantworten ist, ist es für das Vetoplayer-Referendum vor allem von Bedeutung, ob mehr Leute mit Ja oder mit Nein stimmen würden als der Medianwähler. Demzufolge kann sein Abstimmungsergebnis (Zustimmung oder Ablehnung) als die Präferenz des Vetoplayers betrachtet werden. Zumindest bei der Verhinderung, bzw. Abschaffung eines Gesetzes. Bei der Ergänzung oder Neuschaffung von Recht, wie es in der Volksinitiative möglich ist, kommt es auf das Geschick oder die eigenen Präferenzen des Fragestellers, also des Agenda Setters, an, wie weit sich der angestrebte neue Status Quo von der Idealposition des Medianwählers weg befindet.

Hierbei gibt es aber eine Abstufung, um welche Art von Referendum es sich handelt. Den Unterschied macht das Agenda Setting. Im Prinzip geht es darum, wer die Fäden bei der Einleitung und Abhaltung dieses Referendums in der Hand hat, worauf aber später noch genauer eingegangen wird (Tsebelis 2002, 116, 135). Die Wünsche des Stimmvolkes durch Mehrheitsentscheid, bzw. die Wünsche des Medianwählers können erheblich von denen der politischen Akteure oder in unserem Fall der vorhandenen Vetoplayer variieren (Tsebelis 2002, 117).

Dies passiert aus verschiedenen Gründen, die alle mit dem Phänomen zu tun haben, das Hans Kelsen die Fiktion der Repräsentation nennt. Eine parlamentarische Wahl kann nie vollends in allen Bereichen der repräsentativen Meinung Genüge tun.

Es gibt Sperrminoritäten, die immer eine gewisse Anzahl von Wählerstimmen unter den Tisch

fallen lassen. Koalitionssysteme in Regierungen, die dazu dienen eine Mehrheit zu schaffen, müssen nicht zwangsläufig in jeder Policy den Mehrheitswillen des Wahlvolkes widerspiegeln. So können sich in einem direktdemokratischen System durchaus andere Koalitionen auf Bevölkerungsebene bilden als dies auf parlamentarischer Ebene der Fall ist (Tsebelis 2002, 121).

Generell haben Parteien die Aufgabe, den politischen Willen der Bevölkerung in Gruppen zusammenzufassen und zu organisieren, da nicht die Wünsche jedes einzelnen Wählers berücksichtigt werden können. Selbst bei einer Abstimmung kann nur den Präferenzen einer Mehrheit genüge getan werden, im besten Fall einer großen Mehrheit, aber sicher nie jedem Einzelnen.

Das heißt, wir müssen die Präferenz des Medianwählers als das letztmöglich erreichbare Maß aller Dinge bezüglich Proportionalität im Policy Output ansehen.

Wie vorher schon definiert, liegt der erreichte Status Quo in einer direkten Demokratie tendenziell näher bei der Präferenz des Medianwählers. In einer reinen indirekten-, also einer Parteiendemokratie, kann es daher schon einmal passieren, dass bei bestimmten Themen die Wünsche der Regierungsparteien von denen des Medianwählers abweichen, also die öffentliche Zustimmung überproportional klein ist.

Für unser Modell ist diese Tatsache interessant, weil der Medianwähler als Individueller Vetoplayer auf die Bühne tritt. Wenn seine Präferenz im Widerspruch zur Präferenz des Parlaments (als Individueller Vetoplayer) steht, dann kann es zu Konstellationen wie in der Schweiz kommen.

In unserem Modell wären die Regierungsparteien Kollektive Vetoplayer, die sich über Mehrheitsentscheide einigen. Das Referendum wäre einer dieser Ebene zusätzlicher/neuer (zeitlich) nachgeordneter Individueller Vetoplayer und die Entscheidung des Parlaments ein Individueller Vetoplayer im Kreis der Vetoplayer mit Einstimmigkeitsprinzip.

Genauer gesagt eliminiert ein Referendum die Bedeutung aller vorher involvierten Vetoplayer, da es, wenn es dann stattfindet, als Entscheidungsinstanz alle anderen Instanzen überlagert und neutralisiert.

(Dieses Phänomen des „Overrulings“ spielt aber in der Logik des Modells von Tsebelis keine gesonderte Rolle, da das Referendum und die Zustimmung zur Änderung des Status Quo ganz normal mit dem Einstimmigkeitsprinzip Individueller Vetoplayer erklärt werden kann.)

Aus diesem Grund kann ein existierender Vetoplayer, wie zum Beispiel eine Partei/Fraktion, ein Referendum aus politischem Kalkül einsetzen, um die anderen Akteure außen vor zu lassen (Tsebelis 2002, 116). Diese Taktik kann aber auch das Gegenteil bewirken, da ein

Abstimmungsausgang entgegen der Erwartung des Agenda Setters die Legitimität des Status Quo noch erhöht, ihn quasi einzementiert, und sämtliche Chancen auf Reform in dieser speziellen Policy auch über den herkömmlichen Weg begräbt.

Ergänzend muss gesagt werden, dass das Stimmvolk oder auch der Medianwähler üblicherweise durch das Referendum keinen gestaltenden Einfluss auf die Policies haben. Das funktioniert nur bei der, in der Schweiz existierenden, Volksinitiative, wo sich Interessensgruppen aus dem Volk heraus bilden können, die dann einen Gesetzestext formulieren oder anregen. Der Masse des Stimmvolkes bleibt aber nur die Unterschrift für die Einleitung der Initiative, bzw. die Zustimmung zur Annahme der Initiative, sowie die Unterschrift zur Forderung eines Referendums, bzw. die Zustimmung/Ablehnung beim Referendum. Hierbei kommt der Gesamtheit der Abstimmungsberechtigten, in unserem Modell vertreten durch den Medianwähler, in diesem Moment die Position eines Vetoplayer zu. Ihre Macht ist aber tatsächlich nur eine Vetomacht. Möglich sind Zustimmung oder Ablehnung. Es liegt daher auch an der Art der Fragestellung, wie weit der durch die Abstimmung tatsächlich veränderte Status Quo vom Idealpunkt des Stimmvolkes, also des Medianwählers, entfernt ist. Solange der neue Status Quo innerhalb des Indifferent Circles liegt, wird eine Zustimmung erfolgen und auf jeden Fall näher am Idealpunkt positioniert sein als vorher.

George Tsebelis unterteilt in vier Formen von Referenden bezüglich ihrer Initiation und Abhaltung

1. Required Referendums

Diese „verlangten“ Referenden sind nichts anderes als konstitutionell verankerte Schutzmechanismen vor der Veränderung der Verfassung.

2. Vetoplayer Referendums

Das Referendum wird von einem, im standardmäßigen Gesetzgebungsprozess existierenden, Vetoplayer, wie der Regierung oder dem Parlament initiiert.

3. Popular Initiatives

Der Agenda Setter der Policy ist kein Akteur aus dem herkömmlichen Gesetzgebungsprozess, sondern eine gesellschaftliche Interessensgruppe, die sich zum Agenda Setter macht, dafür aber einen politischen Wettbewerb bestehen muss (genügend Unterschriften sammeln).

4. Popular Veto

Interessensgruppen versuchen zu ihren Gunsten auf die Gesetzgebung Einfluss

zu nehmen und mit Kampagnen die Stimme des Medianwählers für sich zu gewinnen.

1. Required Referendums

Diese Referenden sind verfassungsmäßig vorgeschrieben und befassen sich meistens mit Verfassungsänderungen oder wie in der Schweiz z.B. mit dem Beitritt zu internationalen Gemeinschaften. Die juristische Legitimität ihres Stattfindens steht im jeweiligen System meistens außer Frage und stellt in der Regel kein Politikum, sondern eine formaljuristische Tatsache dar. Im Falle des Zweifels über die Legitimität kann diese Tatsache von den jeweiligen Verfassungsgerichtshöfen geschaffen werden.

Das tatsächliche Stattfinden eines Referendums kann die Policy insofern beeinflussen, als es einer Änderung zustimmt oder nicht. Dies bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit auf Änderung des Status Quo sinkt, weil es eine zusätzliche Instanz gibt, die blockieren kann. In den Begriffen unseres Modells gedacht, sinkt mit einem zusätzlichen Vetoplayer der Winset des Status Quo und die Policy Stability erhöht sich.

Bei Verfassungsänderungen braucht es im Gesetzgebungsprozess meist eine qualifizierte Mehrheit im Gesetzgebungsorgan. Bei Referenden ist es im Normalfall die absolute Mehrheit. In manchen Fällen, wie in der Schweiz, sind Verfassungsänderungen mit einer doppelten Mehrheit erschwert, um Minderheitenrechte zu schützen.

Wie weiter oben schon erwähnt, kann ein repräsentatives System den Fall nicht ausschließen, dass eine überwiegende Mehrheit im Parlament (auch qualifizierte Mehrheit) einer oppositionellen Mehrheit in der Bevölkerung entgegensteht und durch sie aufgehoben wird. In diesem Fall nimmt das Referendum sämtlichen voranliegenden Gesetzgebungsprozessen ihre Gültigkeit und Bedeutung. Nur sein Abstimmungsausgang zählt und ist verbindlich. Die Zustimmung aller anderen Vetoplayer wird relativiert, das in der Policy-Prozesschronologie jeweils letzte Nein stoppt den Prozess und erhält den Status Quo. (So ist es von den Machern der Schweizer Verfassung angedacht, in der Logik der Vetoplayer Theorie kann auch ganz simpel mit dem Prinzip der Einstimmigkeit aller Vetoplayer argumentiert werden).

2. Vetoplayer Referendums

Nun ist es aber so, dass die Möglichkeit eines Referendums Policy Prozesse schon im Vorfeld beeinflusst. Zunächst einmal werden Vetoplayer in ihren Entscheidungssystemen den möglichen Ausgang eines Referendums miteinbeziehen, allein schon des Aufwandes und der

politischen Kosten wegen (es macht wenig Sinn viele Verhandlungsstunden zu investieren, wenn absehbar ist, dass ein Referendum diesen Leistungseinsatz überflüssig machen wird; die EU Politik der Schweiz wurde nachhaltig vom EWR Abstimmungsergebnis 1992, das ein Beitritts-Abstimmungsergebnis vorausahnen ließ, geprägt).

Ein Referendum kann aber auch eingesetzt werden um Politik zu machen. Vetoplayer haben in direktdemokratischen Systemen die Möglichkeit, Referenden zu initiieren. Sie müssen abwägen, welchen neuen Status Quo sie ohne Referendum erreichen können und welchen mit, und diesen Unterschied mit den Aufwandskosten für ein Referendum abgleichen. Die Tatsache, einen Gesetzestext dem Stimmvolk zur Zustimmung zu unterbreiten, wie dies in der Schweiz der Fall ist, bietet eine enorme Aufwertung der eigenen Vetoplayer Position (falls man im alltäglichen Prozess schon einer ist). George Tsebelis spricht hier von der Macht, die Frage zu stellen und das Referendum einzuleiten. Wenn beide Funktionen sich in ein und demselben Vetoplayer vereinigen, bedeutet das, dass alle anderen Vetoplayer dadurch ausgeschaltet werden (Tsebelis 2002, 116).

Im Hinblick auf die Schweiz habe ich diese eher unklare Aussage so interpretiert: „Die Frage stellen“ bedeutet den Text zu formulieren, der dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet wird. In der Schweiz handelt es sich hierbei um einen ausformulierten Gesetzestext.

„Das Referendum einleiten“ bedeutet, die nötigen Unterschriften zu sammeln oder die nötigen Abgeordneten zu mobilisieren, um die jeweiligen formaljuristischen und administrativen Voraussetzungen für das tatsächliche Abhalten eines Referendums zu erfüllen.

Eine andere Verwendungsweise des Referendums seitens der etablierten Vetoplayer ist eine politisch-taktische. Nämlich wenn der Vetoplayer durch normale Verhandlungen im Gesetzgebungsprozess nicht so viel erreichen kann wie als Agenda Setter, der ein Referendum initiiert. In diesem Fall kann er einen neuen Status Quo, mit Hilfe des Referendums ansteuern, der außerhalb des Winsets, aber näher bei seiner Idealposition liegt. Der Medianwähler wird zum Vetoplayer gemacht, der alle anderen Vetoplayer außer Kraft setzt. Diese Taktik setzt eine gewisse Antizipation der Präferenzen des Medianwählers voraus, um sich nicht ein politisches Eigentor zu schießen. Auf jeden Fall muss in den Policies, in denen Referenden eine Rolle spielen (könnten), die Position des Medianwählers in die politischen Kalküle miteinbezogen werden (Tsebelis 2002, 134). Dies ist ein weiterer Grund, warum der Policy Outcome in einem direktdemokratischen System grundsätzlich näher an der Position des Medianwählers liegt als in indirekten Systemen.

3. Popular Initiative

Um bei dem Beispiel Schweiz zu bleiben handelt es sich hierbei um den eigentlich 1:1 wörtlich übersetzten Begriff „Volksinitiative“.

Das besondere hierbei ist, dass jeder einzelne oder jede beliebige Koalition im Volk (Interessengemeinschaft) hier als Agenda Setter aktiv werden kann, also auch Akteure außerhalb des üblichen Gesetzgebungsprozesses. Der Erfolg einer solchen Initiative hängt von der Wettbewerbsfähigkeit des Themas und des Akteurs ab.

Das bedeutet einerseits:

- Das Thema muss Anklang beim Stimmvolk finden, d.h. die Position des Agenda Setters darf sich nicht so weit weg von der Position des Medianwählers befinden.
- Der Initiator, bzw. Agenda Setter muss über gewisse wirtschaftliche oder menschliche Ressourcen verfügen, um sein Anliegen zum gewünschten Gesetzgebungsprozess zu bringen. (Tsebelis 2002, 132)

Prinzipiell ist es so, dass eine Volksinitiative dann stattfinden wird, wenn eine von den Gesetzgebungsakteuren (Regierung, Parlament) vorangetriebene Gesetzesänderung oder ein existierender Status Quo grob im Widerspruch zu den Präferenzen des Medianwählers steht, also nicht innerhalb des Winsets des Medianwählers liegt. Dann muss sich noch ein Akteur finden, der sich dieses Themas annimmt.

Durch diesen Wettbewerb entsteht natürlich ein gewisses Ungleichgewicht zwischen den potentiellen Agenda Settern. (Tsebelis 2002, 132)

In der Schweiz jedoch ist das Limit für eine Initiative mit 100.000 Unterschriften auch für kleinere, finanziell weniger potente Interessensgruppen durchaus erreichbar. Ist eine Initiative in der Schweiz geglückt, liegt der Ball beim Parlament, stimmt das Parlament nicht zu, muss ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden. Beide Vorschläge werden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, womit wieder alle übrigen Vetoplayer ausgeschaltet sind.

Unabhängig vom Gegenvorschlag und der Empfehlung von Bundesrat und Parlament zählt nur das Abstimmungsergebnis. Durch die Möglichkeit, die Frage zu stellen (den Gegenvorschlag zu formulieren), bleibt dem etablierten Vetoplayer (das Parlament) allerdings eine gewisse Manipulationsmöglichkeit, durch einen Gegenvorschlag den neuen Status Quo näher zur eigenen Idealposition zu ziehen. Im Normalfall sollte man davon ausgehen können, dass der neue Status Quo näher an der Präferenz des Medianwählers liegt als der alte.

Den Gesetzestext der Initiative verfasst im Normalfall diejenige Interessensgruppe, die das Referendum in Gang bringt. Auch wenn die Initiative aus dem Volk entsteht und sich ein Vetoplayer bildet, der im alltäglichen Policy Prozess nicht als Akteur existiert.

4. Popular Veto

Die nicht in politischen Institutionen verankerten gesellschaftlichen Akteure haben natürlich auch Interesse daran, den Gesetzgebungsprozess in ihrem Sinne zu beeinflussen (Tsebelis 2002, S133). Lobbying ist eine gängige Variante. Das Initiieren eines Referendums eine andere. Für beide Formen der Einflussnahme sind gewisse Ressourcen für den Erfolg ausschlaggebend. Das bedeutet, dass mächtigere und einflussreichere Akteure sich eher durchsetzen werden als andere.

Die Ressourcen werden sowohl für das Sammeln der Unterschriften, die man braucht, um die Abstimmung einzuleiten, benötigt als auch im größeren Ausmaß für eine Werbekampagne, mit der der Medianwähler von der Präferenz des Initiators überzeugt werden soll (Tsebelis 2002, 134).

Während einer Initiative (Popular Initiative) die etablierten Vetoplayer nicht zwangsläufig ablehnend gegenüberstehen müssen, da der Status Quo für die Vetoplayer vielleicht nicht so starke Bedeutung hat oder die Vermutung einer Medianwählerpräferenz schon für eine Zustimmung reicht, ist es beim Popular Veto so, dass gegen eine Reform der Vetoplayer (Akteure im Gesetzgebungsprozess) vorgegangen werden soll. Das heißt, ein Agenda Setter ruft einen Vetoplayer (in der Schweiz über das fakultative Referendum verwirklicht) auf den Plan, in der Hoffnung, dass dieser Vetoplayer (in Gestalt des Medianwählers) die Gesetzesreform vereitelt. Hierfür typische Themen sind oft sehr emotional aufgeheizte, wie zum Beispiel aktuell Abtreibung, Schwulenehe oder ein paar Jahrzehnte zurückliegend die Möglichkeit einer juristischen Ehescheidung (Tsebelis 2002, 133).

Die Zustimmung des Medianwählers ist beim Popular Veto nicht unbedingt gesichert, da die Reformkräfte innerhalb der Vetoplayer sich ja auch oft auf einen gesellschaftlichen Trend stützen. Daher findet hier wieder ein Wettbewerb statt, der darauf abzielt, den unvollständig informierten Medianwähler zu informieren und seine Präferenz auf die eigene Position zu verschieben (Tsebelis 2002, 134)

Der Föderalismus als Vetoplayer

Die zweite Kammer

Bei einer echten zweiten Kammer, also einer, die man als Vetoplayer im Gesetzgebungsprozess bezeichnen kann, sind die Grundvoraussetzungen, dass sie eine echte

Vetomacht besitzt, die einen Gesetzesentwurf zum Scheitern bringen kann und dass sie sich unter anderen Mehrheitsverhältnissen oder zumindest anderen Präferenzen zusammensetzt als die erste Kammer (oft auch Unterhaus genannt) (Tsebelis 2002, 140/145)

Meist bevorzugt eine 2. Kammer bevölkerungsschwache Gebiete und verleiht den dort lebenden Stimmbürgern überproportionales Stimmgewicht (Schweiz, USA). Die erste Kammer vertritt die Bevölkerung, die 2. Kammer vertritt die geographischen Teileinheiten (Länder, Staaten, Kantone...) (Tsebelis 2002, 144). Es ist zu erwarten, dass Abgeordnete zur 2. Kammern von kleinen geographischen Einheiten mit wenig Einwohnern diese überproportionale Macht nutzen, um Policies zu blockieren, die regionale Interessen nicht berücksichtigen und die im normalen mehrheitsdemokratischen Prozess durchgesetzt werden würden.

In einem üblichen Gesetzgebungssystem wird sich die erste Kammer als kollektiver Vetoplayer auf ein Gesetz einigen oder sich dagegen entscheiden. Mit der Erweiterung des Gesetzgebungsprozesses um eine weitere Kammer, die in einem eigenen Abstimmungsprozess gesondert zustimmen muss, kommt ein starker Vetoplayer hinzu. Die Konsequenz ist, dass die Policy Stabilität sich erhöht, da durch den zusätzlichen Akteur, bzw. die zusätzliche Instanz der Winset schrumpft (Tsebelis 2002, 141f).

Es überrascht nicht, dass die meisten, als föderal zu bezeichnenden Systeme eine starke 2. Kammer haben, sich also föderale Systeme dadurch auszeichnen, dass sie mehr Vetoplayer haben als zentralistische (Tsebelis 2002, 136/140)

In der Schweiz haben wir den Föderalismus sowohl im Ständerat (2. Kammer), der den kantonalen Einfluss und die überproportionale Vertretung von kleinen Kantonen in der Gesetzgebung gewährleisten soll, als auch im Ständemehr, einer zusätzlich zur Stimmenmehrheit eingeforderten Mehrheit an einzeln zustimmenden Gebietskörperschaften bei Abstimmungen. Beides bedeutet eine starke Aufwertung von bevölkerungsschwachen Regionen.

Theoretischer Exkurs: Demokratietheoretische Überlegungen zur direkten Demokratie

In den letzten Jahren wurden in vielen Ländern Forderungen nach mehr und wirksameren Elementen der direkten Demokratie von diversen politischen Strömungen sehr populistisch ausgeschlachtet. Da dies teilweise auf Zustimmung, aber auch auf Unverständnis, Ablehnung und vor allem Gleichgültigkeit stößt, wollen wir es auf seine theoretische Demokratiequalität

prüfen.

Demokratiethoretisch greife ich hier auf Hans Kelsen und sein Werk: „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ zurück. Kelsen findet hier klare Worte.

Hierbei sei erklärt, dass nach Hans Kelsen „der Volkswille“ in diesem Sinne gar nicht existiert. In einem Land mit 1.000.000 Bewohnern oder Rechtsunterworfenen, wie sie Kelsen nennen würde, gibt es auch 1.000.000 „Volkswillen“.

Im Bewusstsein dieses Problems will ein komplexer Staat mit vielen Bewohnern organisiert werden.

Die grundlegende Erkenntnis von Kelsen zur modernen Demokratie ist die „Fiktion der Repräsentation“. Die Demokratie in modernen Staaten baut auf dieser Fiktion auf. Durch den Parlamentarismus wird für den Bürger die Illusion aufrechterhalten, er würde über Parlamentswahlen seinen Willen zum Ausdruck bringen und dadurch an der Rechtssetzung teilhaben (Kelsen 1981, 30). Jedoch finden Wahlen nur einmal in einem mehrjährigen Zyklus statt, und im Gegensatz zur Räterepublik sind Abgeordnete in einem demokratisch gewählten Kollegialorgan de jure und de facto nur ihrem eigenen Gewissen (bzw. dem ihrer Partei) verantwortlich. Aufgrund der hohen Anzahl an Wählern pro Abgeordneten ist es auch logistisch unmöglich den Willen jedes einzelnen Individuums zu erheben, denn dafür müsste es tatsächlich so viele Abgeordnete wie Einwohner geben. Durch die periodischen Parlamentswahlen kann der Staatsbürger seinen Willen in reduzierter Form kundtun (hier spielen die später noch besprochenen Parteien eine große Rolle), und für ihn bleibt die Illusion der Mitbestimmung durch Repräsentation aufrechterhalten.

Nun hat Hans Kelsen dieses Prinzip der Fiktion als Grundlage für einen modernen Staat angenommen. Hier besteht natürlich die Gefahr einer Entfernung zwischen Wahlvolk und Gewählten, zwischen Normunterworfenen und Normsetzern.

Mit direktdemokratischen Elementen kann man bekanntlich einen Kurzschluss zwischen dem Normunterworfenen und dem Prozess der Normsetzung verursachen, der außerhalb der üblichen, periodischen Wahlen stattfindet. Wie weiter oben schon beschrieben, meint Tsebelis, dass mit dieser Methode dem System ein weiterer Vetoplayer hinzugefügt wird, der es schafft den Outcome näher an die Präferenz (Kelsen würde von „Volkswille“ sprechen) des Medianwählers zu rücken.

Nun ist es aber so, dass wir, mit Kelsen argumentiert, bei einer Abstimmung dasselbe Problem haben wie bei einem indirekt-demokratischen Prozess. Es gibt wiederum so viele einzelne Volkswillen wie Wahl- oder Stimmberechtigte. Allein schon mit der Ja/Nein Fragestellung bei einer Volksabstimmung, bzw. mit den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten bei einer

Volksbefragung, wird der sogenannte Volkswille nicht authentisch wiedergegeben. Im ungünstigsten Fall einer Referendumsentscheidung (aus der Perspektive des Volkswillens) entscheidet eine einzige überzählige Stimme über den Ausgang (50% + 1 Stimme). Bei einer Bevölkerungsstärke von mehreren Millionen wäre der prozentuelle Unterschied in diesem speziellen „Worst Case“ mathematisch so unerheblich, dass ein Münzwurf Ergebnis kaum weniger repräsentativ wäre. Rechtlich ist so eine knappe Entscheidung jedoch verbindlich. Polemisch gesprochen handelt es sich bei einer Ja/Nein Abstimmung um eine Diktatur der Mehrheit über die Minderheit, wie knapp diese auch verteilt sein mögen. Das subjektive Gefühl der Mitsprache in einer direkten Demokratie müsste in dieser Logik eigentlich auch als Fiktion betrachtet werden.

Womit wir wieder bei einer Fiktion wären, die ja im indirekten System auch schon existiert. Abgesehen davon, wird dem Volkswillen all derer, die bei der Abstimmung für die Option stimmen, die verliert, zuwidergehandelt. Hierbei handelt es sich also um ein Mehrheitswahlssystem mit einem Wahlkreis (der ganze Staat ist der Wahlkreis). Auch wenn jede einzelne Entscheidung dem Stimmvolk unterbreitet wird, garantiert dies nicht, dass die Mehrheit nicht zügellos über die Minderheit herrscht. Grundsätzlich ist ein mehrheitsförderndes Wahlsystem besser geeignet, um eine zügellose Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit zu gewährleisten. (Ein gutes Beispiel einer solchen Herrschaft in der auf die große politische Minorität wenig Rücksicht genommen wurde, wäre für mich die Ära Thatcher in Großbritannien). Die relativ höhere Wahrscheinlichkeit, dass es zu keiner klaren Mehrheit im Parlament kommt, führt häufiger zu Koalitionen von Parteien. Dieser Zwang zur Koalition in proportionalen Systemen wird von Kelsen positiv gewertet, weil er auch einen Zwang zum Kompromiss darstellt. Dieser Kompromiss schafft gesellschaftlichen Ausgleich, der durch das Proportionalsystem gewährleistet wird (Kelsen 1981, 63). Diese Form gesellschaftlichen Ausgleichs gibt es bei einer Volksabstimmung nicht. Auch wenn sie benutzt wird, um Themen, bei denen kein Kompromiss gefunden werden kann, an das Stimmvolk abzuschieben, ist die letzte Konsequenz kein Kompromiss zwischen den Lagern, sondern die Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit.

Aus der Überlegung heraus, dass eine Volksabstimmung dem Streben der Bundesgesetzgebung zuwiderläuft (in der Schweiz ist das möglich), untergraben direktdemokratische Mittel das Prinzip einer Parteiendemokratie (nach Kelsen), sofern diese als Vetoplayer aktiviert werden können und als „Querschläger“ kommen, also von (im weitesten Sinne) oppositionellen Minderheiten genutzt werden, um den Gesetzgebungsprozess zu durchkreuzen. In der Schweiz ist das über das fakultative

Referendum und die Volksinitiative möglich.

In einer Herrschaft des Volkes über das Volk, ist das Volk sowohl Objekt, als auch Subjekt der Herrschaft, also wird beherrscht und herrscht (arbeitsteilig) (Kelsen 1981, 17). Diese Lücke zwischen den Normunterworfenen und den Normerzeugern schließen die Parteien. In den Parteien vereinigen sich jeweils Gleichgesinnte, um für ihre Interessensgemeinschaft den Einfluss auf die Mitgestaltung der Gemeinschaftswillensbildung zu ermöglichen und zu garantieren (Kelsen 1981, 10), vorausgesetzt natürlich, die Gesinnung findet eine Mindestzahl an Anhängern, damit die Partei im Repräsentativen System auch ihren Anspruch auf Einfluss auf die Gestaltung verwirklichen kann. Aus diesem Grund orientieren sich Parteien auch entlang von Konfliktlinien, die in dem jeweiligen System ausschlaggebend sind. Die Parteien, als repräsentative, politisch relevante Aufgliederung der Gesellschaft und als Organ der staatlichen Willensbildung, stellen somit ein unumgängliches Element der modernen Demokratie dar und machen ein Funktionieren derselben überhaupt erst möglich. Kelsen sieht sogar einen proportionalen Zusammenhang zwischen der Verwirklichung des demokratischen Prinzips und der Bedeutung von Parteien (Kelsen 1981, 19).

Zusammenfassend kann man sagen, dass Parteien das Bindeglied zwischen dem Einzelnen und dem Staat sind, die das Problem des Widerspruchs der Freiheit des Einzelnen und seinem Willen auf der einen, und der Erzeugung von für alle verbindlichen Rechtsnormen (auch gegen ihren Willen) auf der anderen Seite bekanntermaßen bestmöglich lösen. Sie fassen den Willen der Einzelnen bei den, für die Gesellschaft, wichtigen Themen zusammen und schaffen eine Plattform für die Auseinandersetzung und den Ausgleich der verschiedenen Meinungen. Es ist also in der Fiktion der Repräsentation zwingend notwendig, den Volkswillen zu delegieren. Hier springen die Parteien ein. Diese werden bei der Wahl von ihrer Klientel gewählt, in der Hoffnung, den Interessen in gewissen Bereichen im Gesetzgebungsorgan weitestgehend Ausdruck zu verleihen. Dass nicht jedes Interesse jedes einzelnen Wählers 1:1 umgesetzt werden kann, ist der Grund dafür, warum wir uns mit dem Begriff „Fiktion der Repräsentation“ aushelfen.

Sollte eine Volksabstimmung, aus welchen Gründen auch immer, gegen die Empfehlung einer Koalitionsregierung gehen, die von der Mehrheit im Gesetzgebungsorgan gestützt wird, dann läuft der punktuell in der Volksabstimmung erhobene Volkswille dem bei der Wahl für die laufende Legislaturperiode manifestierten Volkswillen zuwider.

Diskurs über die Widersprüchlichkeiten in der Konsensdemokratie am Beispiel der Haltung der Schweizer gegenüber der EU:

Im Zuge der Kelsenschen Betrachtung von Direkter Demokratie und ihren demokratiepolitischen Defiziten lässt sich ein Punkt herausarbeiten, der in der oft sehr romantischen Betrachtung des Schweizer Systems vergessen wird.

Nehmen wir das Beispiel der Möglichkeit eines EU Beitritts der Schweiz. Wie in dieser Arbeit beschrieben, ist das Schweizer System der Entscheidungsfindung ein grundsätzlich konsensorientiertes, das danach strebt, die gesellschaftlichen Bruchlinien z.B. mit Proporz auszugleichen und mit Föderalismus die sprachlichen Einzelgruppen, bzw. Minderheiten, und die Kleinheit des ländlichen Lebensraumes zu schützen. Um Übervorteilung und Bevormundung durch politische Amtsträger zu verhindern bzw. zur erleichterten Partizipation von Bürgern ohne politisches Amt, gibt es die Institution der direktdemokratischen Beteiligung. Diese Beteiligung muss aber aufgrund ihrer „overrule“ Eigenschaften realpolitisch auch als „Exit Option“ aus einem Gesetzgebungsprozess bezeichnet werden, vor allem weil sich aus dem Stimmvolk heraus ein Agenda Setter bilden kann, der aktiv Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess nehmen kann.

Eine Exit Option aus einer bestehenden Norm, die aus den Stimmbürgern heraus initiiert werden kann, ist natürlich eine Aufwertung der Rolle jener Stimmbürger und macht sie zu einem institutionellen Teilnehmer im Gesetzgebungsprozess, was in nicht vielen Ländern der Fall ist.

Auf der anderen Seite jedoch bringt diese Exit Option Probleme mit sich. Für diese Arbeit sehr relevant ist natürlich die Exit Option aus bilateralen Verträgen (Personenfreizügigkeit), die die institutionelle Unvereinbarkeit des Schweizer Systems mit einer supranationalen Organisation verdeutlicht, über die in dieser Arbeit noch ausführlicher an anderer Stelle gesprochen wird.

Ein weiteres Problem bei einer Exit Option ist ein demokratiepolitisches, wenn man die theoretischen Überlegungen zum Gesetzgebungsprozess von Hans Kelsen heranzieht. Der Gesetzgebungsprozess nach dem repräsentativen Modell, wie es Hans Kelsen empfiehlt, ist eine Herrschaft der parlamentarischen Mehrheit über die Minderheit, z.B. in Form von Entscheidungen der Regierung gegen den Willen der Opposition. Da sich die Regierung auf eine Mehrheit im Gesetzgebungsorgan stützen muss, um Gesetze zu verabschieden, wird dadurch eine Mehrheit des Stimmvolkes repräsentiert. In der Logik der Fiktion der Repräsentation und der Parteiendemokratie nähert man sich dadurch dem Volkswillen bestmöglich an.

Durch die Segregation der Schweizer Bevölkerung entlang verschiedener Konfliktlinien besteht die Gefahr, dass sich politische Mehrheiten in bestimmten Politikfeldern mit diesen Segmenten der Bevölkerung decken. Dies würde die Herrschaft einer Mehrheitsbevölkerung über die Minderheit(en) der Bevölkerung bedeuten. Das Schweizer Konsensmodell sollte eigentlich genau dieser Möglichkeit entgegenwirken.

Nun ist es aber möglich, dass in einem solchen Konsensmodell mit vielen Veto Möglichkeiten, die nicht auf Konzertierung, sondern auf Abstimmungen beruhen, ein Bevölkerungsteil einen Prozess blockiert, der von einem anderen Bevölkerungsteil als positiv empfunden wird.

In diesem Fall könnte es sich um eine Mehrheitsherrschaft über Gesellschaftsgruppen handeln, zu deren Schutz das Schweizer System eigentlich angehalten ist. Dies bedeutet nicht, dass das System generell so funktioniert, aber hier soll gezeigt werden, dass es unter bestimmten Umständen diese, in der Logik der Konsensdemokratie, Schwachstellen gibt. Das Schweizer System, das bis hin zur Exit Option der direktdemokratischen Beteiligung von Anfang bis Ende darauf abzielt Konsens herzustellen, weist hier nach der beschriebenen Sichtweise in manchen Policies eine solche Schwachstelle auf, im Sinne der Mehrheitsherrschaft einer Bevölkerungsgruppe über die andere.

Im Zusammenhang mit der europäischen Integration lassen sich zwei der bestehenden historischen Konfliktlinien wiedererkennen, entlang derer sich die Nation scheidet. Einerseits zwischen dem deutschsprachigen Teil der Schweiz und der Romandie und andererseits zwischen den Ballungszentren und der Peripherie, was sich ungefähr mit der (historischen) Konfliktlinie konservativ (katholisch geprägt) und liberal (protestantisch laizistisch geprägt) deckt.

Im Falle der Konfliktlinie Zentrum-Peripherie ist die Rolle der bevölkerungsschwachen Gebiete aufgewertet. Die zahlenmäßige Minderheit kann also eine Exit Option gegen die Mehrheit der Bevölkerung wählen. Dies ist im Sinne der Konsensorientierung.

Im Falle der Konfliktlinie Sprache ist der Sachverhalt jedoch umgekehrt. Die zahlenmäßig überlegenen Deutschsprachigen üben im Politikfeld Europäische Integration die Mehrheitsherrschaft über die Französischsprachigen aus. Das Besondere daran ist, dass dies in den zwei geschilderten Beispielen über das konsensdemokratische Instrument der direktdemokratischen Beteiligung geschehen ist.

Punktuell möchte ich dafür zwei Beispiele herausgreifen.

Einerseits die Abstimmung über den EWR Beitritt von 1992, die natürlich verfassungsmäßig vorgeschrieben war und wo das Stimmvolk nicht als Agenda Setter tätig wurde. Aber es geht

darum zu zeigen, dass sich die politischen Vorlieben des Medianwählers in dieser Policy unterscheiden, wenn man nach Sprachregionen geht.

Und das zweite Beispiel ist die Initiative gegen Masseneinwanderung, die nachhaltige Probleme bei der europäischen Integration der Schweiz verursachte.

Dafür treffe ich zwei Annahmen und sehe sie als gegeben an.

1. Die Zustimmung zum Beitritt in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) kann als Indikator für die Zustimmung der Schweizer Bevölkerung zur Europäischen Integration angesehen werden.
2. Dem Schweizer Stimmvolk war bewusst, dass es sich mit einem Ja zur Initiative „gegen Masseneinwanderung“ auch gegen die (bilaterale) Integration mit der EU (in Form des Prinzips der Personenfreizügigkeit) entschieden hat, bzw. war ihm zumindest die hochgradige Gefährdung der Verträge bewusst.

Mit diesen Annahmen kann man beide direktdemokratischen Abstimmungen als Gradmesser für die Zustimmung zum Politikfeld Europäische Integration ansehen.

Am 6.12.1992 stimmten die Schweizer über die Vorlage 388 ab, ob die Schweiz dem Europäischen Wirtschaftsraum beitreten solle oder nicht. Die Regierungs- und Parlamentsparteien waren über die politischen Lager hinweg mehrheitlich für einen Beitritt und auch über den negativen Ausgang ein wenig geschockt.

Die Abstimmung ging von der absoluten Stimmenzahl her sehr knapp aus: mit 50,3% Anteil der Nein Stimmen an den gültig abgegebenen Stimmen bei, für Schweizer Verhältnisse, recht hoher Wahlbeteiligung von 78,73%. (Vgl.

<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19921206/index.html>, 05.01.2015) Das entspricht einer Differenz von weniger als 24.000 Stimmen bei einer Wohnbevölkerungsanzahl von knapp 7,5 Mio. Menschen. Dieser Unterschied ist relativ gering. Jedoch wäre die Abstimmung aus Sicht der Befürworter ohnedies gescheitert, weil es sich um ein obligatorisches Referendum handelte, bei dem eine Doppelte Mehrheit gebraucht wird. Es werden also nicht nur die absoluten Stimmen gezählt, sondern auch die Anzahl der insgesamt zustimmenden Kantone. Dieser Prozedere wird im Kapitel über den Föderalismus/das Ständemehr näher beschrieben. Wenn man die Halbkantonsstimmen zusammennimmt (in der offiziellen Buchführung der Schweizer Bürokratie werden sie als Bruchzahl dargestellt), dann haben nur 7 (6+2/2) von 23 Kantonen für einen EWR Beitritt gestimmt, also ein sehr eindeutiges Ergebnis. Dieses System ist ein ureigen schweizerisches. Es soll verhindern, dass eine Mehrheit uneingeschränkt über

eine Minderheit herrscht: in diesem Fall die Stimmbürger aus Ballungsräumen über diejenigen aus dünnbesiedelten und ländlichen Gebieten. Wie auch an anderer Stelle in dieser Arbeit beschrieben liegt die rein theoretische und mathematisch mögliche Blockademacht bei einem Wahlberechtigtenanteil von 20-25%. Hier wurde bewusst Ungleichheit produziert, um gewisse Minderheitenrechte zu wahren und das Zusammenleben in der heterogenen Schweiz zu erleichtern.

Schaut man sich diese Blockademacht der Doppelten Mehrheit aber genauer an und analysiert sie regional, dann stellt sich bei der Europäischen Integration ein Zustand heraus, der im Zuge des Konsenses eigentlich vermieden werden sollte.

Das Problem beim Politikfeld Europäische Integration ist nämlich, dass sich eine Mehrheitsdiktatur über eine Minderheit ergeben hat. Obwohl es offensichtlich so ist, dass die Minderheit der kleinen Kantone gegen die Mehrheit der bevölkerungsstarken geschützt wird, handelt es sich auch und im viel deutlicheren Ausmaß um eine Herrschaft der größeren deutschen Sprachgruppe über die kleinere französische. Selten verlaufen Abstimmungsergebnisse so genau an der sprachlichen Trennlinie.

Jeder einzelne französischsprachige Kanton hat bei der besagten Abstimmung mit großer Mehrheit für einen EWR Beitritt gestimmt. Betrachtet man die Ergebnisse der mehrheitlich französischsprachigen Kantone (Genf, Waadt, Freiburg, Wallis, Neuenburg, Jura) isoliert, wäre die Abstimmung mit 72,18 zu 27,82% für den Beitritt ausgegangen (den Zahlen liegen die Veröffentlichung der Kantonsergebnisse zugrunde, vgl.

<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19921206/can388.html>, 05.01.2015).

Wie gesagt hätte jeder einzelne französisch dominierte Kanton einem EWR Beitritt zugestimmt, großteils mit überwältigender Mehrheit (im Schnitt über 72%). In den rein französischsprachigen Kantonen war die Zustimmung höher als in den mehrheitlich deutschsprachigen. Im deutsch-französischen aber mehrheitlich deutschsprachigen Kanton Bern wurde negativ abgestimmt (47,6%), jedoch deutlich knapper als in den rein deutschsprachigen Kantonen (im Schnitt 37,75%) und dem italienischsprachigen Tessin.

Die Essenz aus diesem Diskurs ist, dass durch konsensfördernde Maßnahmen in der direkten Demokratie nicht zwangsläufig garantiert sein muss, dass die Minderheiten bevorteilt werden. In Anbetracht dessen, wie knapp die Abstimmung zum EWR von den Gesamtstimmen her ausfiel, wurde die an sich minderheitenfördernde Einrichtung der Doppelten Mehrheit zum Instrument der Herrschaft einer größeren Sprachgruppe über eine kleinere.

In der Betrachtungsweise über das Vetoplayer System muss die Initiative „Gegen

Masseneinwanderung“ als Exit Option aus dem Prozess der Personenfreizügigkeit (geregelt durch das bilaterale Vertragswerk mit der EU) gesehen werden.

Bei der Abstimmung zur Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ verhielt es sich fast genauso. Bis auf die Kantone Zürich und Zug, die sowohl einen EWR Beitritt, aber auch eine die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ also eine Exit Option aus der Personenfreizügigkeit abgelehnt haben, bzw. der Kanton Basel Landschaft, der zwar für einen EWR Beitritt gestimmt hat, aber auch für eine Einschränkung der Personenfreizügigkeit, stimmten alle anderen Kantone bei beiden Abstimmungen entweder pro Integration oder contra.

In keinem französischsprachig dominierten Kanton ist die Abstimmung für die Initiative positiv ausgefallen (im Schnitt 43,01%). In den gemischtsprachigen aber mehrheitlich frankophonen Kantonen war die Zustimmung größer, aber unter 50%. Im gemischtsprachigen, aber deutsch dominierten Bern wurde die Initiative angenommen (51,1%), aber knapper als im Deutschschweizer Schnitt ohne Bern (54,91%).

Der einzige deutschsprachige Kanton, der dem Beitritt zum EWR zugestimmt und die Initiative „gegen Masseneinwanderung“ abgelehnt hat, ist der Halbkanton Basel Stadt. Eine Interpretation ist hier schwierig und mit einer eindimensionalen Variablen nicht zu erklären. Für Erklärungsversuche sollten folgende Dinge bekannt sein:

Sieht man sich die Abstimmungsergebnisse der einzelnen Kantone genauer an, so lassen sich folgende Tendenzen herauslesen.

Die französischsprachigen Kantone sind gegenüber der Europäischen Integration bzw. Personenfreizügigkeit tendenziell stärker aufgeschlossen als die deutschen und italienischen.

Die einwohnerstarken und urbanen Kantone tendenziell stärker als die ländlichen und dünnbesiedelten.

Wenn man die absoluten Zahlen ansieht, könnte man behaupten, dass der protestantische Schweizer tendenziell EU freundlicher gestimmt ist als der katholische. Durch die Verteilung der Konfessionen auf Stadt und Land gibt es hier wahrscheinlich eine starke Kovarianz mit dem Wohnort: Ballungsraum vs. Peripherie.

Das heißt, wir haben hier zwei große Konfliktlinien, die die Besonderheit der Schweiz

ausmachen, entlang derer sich auch die Haltung zur Europäischen Integration scheidet. Jedoch sind diese Konfliktlinien nicht als gleichwertig anzusehen. Den stärksten Einfluss, so kann man aus den vorliegenden Daten interpretieren, hat die sprachliche Zugehörigkeit. Einen ebenfalls relevanten, aber geringeren Einfluss hat die Siedlungsdichte.

Der Zusammenhang, der mit großer Vorsicht zu genießen ist, ist der der Konfession. Hier bedarf es einiger Zusatzinformationen und Überlegungen.

In einigen Kantonen ist der Anteil der bekennend Konfessionslosen deutlich höher als in anderen. Sieht man sich die betroffenen Kantone an, kann man schnell eine Überlagerung dieser Kantone mit den urbanen Kantonen erkennen. Hier gibt es also eine positive Kovarianz.

Die Konfessionslosen lassen sich von ihrer politischen Kultur her wahrscheinlich stärker dem protestantisch laizistischen Lager, als dem katholisch konservativen zuordnen. Da es aber auch katholisch geprägte Kantone gibt, die einen hohen Anteil an Konfessionslosen aufweisen, ist der gesuchte Zusammenhang mit der Variablen Konfession dort sicher nicht sehr signifikant.

Sieht man sich die Abstimmungsergebnisse für die Romandie an, lässt sich kein Zusammenhang bezüglich der Konfession erkennen, die unterschiedlich starken Ergebnisse der betroffenen Kantone lassen sich nicht mit der konfessionellen Dominanz der Kantone in Einklang bringen. Zumindest nicht auf Ebene des ganzen Kantons.

Ein gutes Beispiel ist Bern. Ein stark protestantisch dominierter Kanton mit einer Bevölkerungsdichte unterhalb des Schweizer Kantonsmedian, gemischtsprachig, aber mit deutlicher deutscher Dominanz. Beide Abstimmungen fielen gegen die Integration aus.

Ein noch besseres Beispiel ist Jura, ein sehr stark katholisch dominierter Kanton mit sehr geringer Bevölkerungsdichte, aber sehr stark französischsprachig dominiert, stimmte mit über $\frac{3}{4}$ der Stimmen für einen EWR Beitritt und mit, im Kantonsvergleich, größerer Mehrheit gegen die Zuwanderungsbeschränkung.

Der Kanton Basel Stadt stimmte in beiden Fällen „pro Integration“. Er ist der „urbanste“ Kanton der Schweiz. Seine Bevölkerungsdichte ist die mit Abstand höchste der Schweiz, die überwiegende Mehrheit der Basler ist konfessionslos, an zweiter Stelle kommen die Protestanten. Der Erklärungsansatz ist also, dass hier, trotz der deutschsprachigen Dominanz die anderen beiden relevanten Variablen bezüglich Bevölkerungszusammensetzung so stark wirken, dass die Sprachzugehörigkeit nicht genügend Einfluss hatte.

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/maps/bevoelkerung/sprachen_religionen.parsys.26294.1.photo.Photogallery.gif,

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/maps/bevoelkerung/sprachen_religionen.parsys.26294.2.photo.Photogallery.gif, 17.11.2015)

Tabelle 1

Relation zwischen Kantonen (bezüglich Sprachgruppen) und Zustimmung zu EWR und Personenfreizügigkeit. Reihung nach Sprachgruppen bzw. Kantonsnummer.

Romandie	Einwohner 2014	Sprache	französisch	deutsch	italienisch	pro EWR	"gegen M.ew"
Genf	477.400	f	80	4	6	78,1	39,1
Jura	72.400	f	91	7	3	77,1	44
Waadt	761.400	f	82	5	3	78,3	38,9
Neuenburg	177.300	f	88	6	6	80	39,3
Wallis	331.800	f/d	63	28	2	55,8	48,3
Freiburg	303.400	f/d	67	31	25	64,9	48,5
Bern	1.009.400	d/f	11	86	3	47,6	51,1
Deutschschweiz							
Zürich	1.446.400	d	3	83	5	48,5	47,3
Luzern	394.600	d	2	90	3	39,3	53,3
Uri	36.000	d	0	94	0	25,1	58,1
Schwyz	152.000	d	1	89	3	26,7	63
Obwalden	26.800	d	1	93	1	28,2	59,1
Nidwalden	42.000	d	2	93	3	33,9	58,8
Glarus	39.800	d	0	84	7	31,9	59,3
Zug	120.100	d	3	81	4	43,8	49,9
Solothurn	263.700	d	3	90	4	42,6	54,6
Basel/Stadt	190.600	d	4	79	5	55,4	39
Basel/Landschaft	281.300	d	3	87	5	53,2	50,6
Schaffhausen	79.400	d	1	86	4	38,5	58,1
Appenzell Auss	54.100	d	1	92	2	36,7	54,4
Appenzell Inn	15.900	d	1	93	0	29,1	63,5
St. Gallen	495.800	d	1	88	3	38,4	55,9
Graubünden	195.900	d	1	74	13	32,4	50,6
Aargau	645.300	d	2	87	5	39,9	55,2

Thurgau	263.700	d	0	89	3	36	57,8
Italienische Schweiz							
Tessin	350.400	i	5	10	87	38,5	58,2

d = deutschsprachig

f = französischsprachig

i = italienischsprachig

f/d = gemischtsprachig, mehrheitlich französischsprachig

d/f = gemischtsprachig, mehrheitlich deutschsprachig

Tabelle 2

Relation zwischen Kantonen (bezüglich Einwohnerzahl/Quadratkilometer) und Zustimmung zu EWR und Personenfreizügigkeit. Reihung nach absteigender Einwohnerdichte.

Kanton	Dichte EW	pro EWR	"gegen Masseneinwanderung"
Basel/Stadt	5.027	55,4	39
Genf	1.486	78,1	39,1
Zürich	804	48,5	47,3
Basel/Landschaft	508	53,2	50,6
Zug	468	43,8	49,9
Aargau	396	39,9	55,2
Solothurn	325	42,6	54,6
Schaffhausen	254	38,5	58,1
Luzern	253	39,3	53,3
Thurgau	249	36	57,8
St. Gallen	232	38,4	55,9
Waadt	224	78,3	38,9
Appenzell Auss	218	36,7	54,4
Neuenburg	214	80	39,3
Schwyz	159	26,7	63
Bern	159	47,6	51,1
Nidwalden	147	33,9	58,8
Freiburg	145	64,9	48,5

Tessin	119	38,5	58,2
Appenzell Inn	87	29,1	63,5
Jura	84	77,1	44
Obwalden	72	28,2	59,1
Wallis	59	55,8	48,3
Glarus	56	31,9	59,3
Uri	33	25,1	58,1
Graubünden	27	32,4	50,6

Tabelle 1 und 2

(Alle Zahlen außer Einwohnerzahlen sind Prozentanteile)

Tabelle 1 und 2

Die Zahlen "pro EWR" sind die prozentuellen Ja-Stimmen zu einem EWR-Beitritt im Juni 1992

Tabelle 1 und 2

Die Zahlen „gegen Masseneinwanderung“ sind die prozentuellen Ja-Stimmen zu einer Kontingentierung der Zuwanderung

Tabelle 1

Die rätoromanische Sprachgruppe wurde aufgrund ihrer geringen Größe und Nähe zur deutschsprachigen (Zweisprachigkeit) sowie ihrem nicht signifikant anderen Verhalten bei Abstimmungen vernachlässigt

Tabelle 1 und 2

(Einwohnerzahlen Vgl.

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/kantone_gemeinden.html, 11.11.2015, Spalte für 2014)

Tabelle 1

(prozentuelle Hochrechnung der Sprachgruppenverteilung:

Vgl. Statistik Schweiz

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/sprachen.html>,

11.11.2015 Excel Datei: Ständige Wohnbevölkerung nach Kanton und Hauptsprachen 2013
Die Prozente sind gerundet. Die Differenz auf 100 rührt von der nicht angeführten
fremdsprachigen Bevölkerung. Summen über 100 kommen von der Mehrfachangabe bei
Zweisprachigkeit.)

Tabelle 1 und 2

(die Zahlen für die EWR Abstimmung

Vgl. Vorlage Nr. 388 Resultate in den Kantonen,

<https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19921206/can388.html>, 11.11.2015)

Tabelle 1 und 2

(Die Zahlen „gegen Masseneinwanderung“

Vgl. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/4117.pdf>, 11.11.2015

Aufgelistet ist der Prozentanteil derer, die mit Ja für die Verfassungsänderung, vorgeschlagen
von der Initiative, gestimmt haben)

Tabelle 2

(Bevölkerungsdichte

Vgl. <http://schweizer-kantone-orte.websieb.info/>, 17.11.2015

Zahlen von 2010)

Ein ähnlicher Trend lässt sich auch bei der Initiative „Ja zu Europa“ von 2001 erkennen, die
französischsprachigen und bevölkerungsreichen Kantone haben stärker zugestimmt als die
übrigen. Jedoch wurde die Initiative in jedem einzelnen Kanton abgelehnt. Das hat aber sehr
wahrscheinlich damit zu tun, dass der Median-Schweizer entsprechend seiner politischen
Kultur das Nein zum EWR akzeptiert hatte und nunmehr den eingeschlagenen bilateralen
Weg unterstützte.

Empirischer Teil

Problemstellung:

Dass die Schweiz kein EU Mitglied ist und dies auch kurz und mittelfristig nicht werden wird
ist eine Tatsache, die so einige (wissenschaftlich bearbeitbare) Fragen aufwirft. Dieser
Sonderweg der Schweiz, der sowohl für Schweizer Politiker als auch EU, bzw. Politiker der

EU Mitgliedsstaaten eine erhebliche Belastungssituation darstellt, kommt nicht von ungefähr. In der Politischen Kultur der Schweiz, aber auch in den Schweizer Institutionen gibt es Besonderheiten, die ihresgleichen in anderen Europäischen Ländern kein zweites Mal finden. Und eben diese Besonderheiten sind auch ursächlich, sowohl für den Unwillen als auch die Unmöglichkeit der Schweiz ein EU Vollmitglied zu werden. Ein Ziel dieser Arbeit soll es sein, solche Besonderheiten herauszuarbeiten und darzustellen. Als Ausgang dieser Forschung treffe ich drei Annahmen, die das Schweizer System bezüglich eines EU Beitritts, bzw. einer Vollmitgliedschaft beschreiben.

#1. Das politische System der Schweiz in seiner jetzigen Form verträgt keine übergeordnete Instanz

Dieser Teil orientiert sich an der Typologisierung von Konkordanzdemokratien von Arend Lijphart und ist daher als demokratietheoretische Darstellung eigentlich noch dem Theorieteil zuzurechnen.

Das politische System der Schweiz ist ein Veto System. Das System räumt auch sehr kleinen Interessensgruppen ein, den Gesetzgebungsprozess zu blockieren oder mitzugestalten. Bei voller Ausschöpfung des Instanzenzuges der schweizerischen Gesetzgebung sinkt die Wahrscheinlichkeit auf Reform deutlich. Da die EU ein System der permanenten Gesetzesanpassung auf supranationaler Ebene ist, die den internen nationalen Gesetzgebungsprozess nicht einbindet, aber von selbigen umgesetzt werden muss, ist das schweizerische System in seiner gegenwärtigen Form nicht EU kompatibel, bzw. müsste es mehrere individuelle Vetoplayer aus seinem Gesetzgebungsprozess entfernen. Daraus kann man ableiten, dass es in der Schweiz nicht mit einer einmaligen Zustimmung zu einem Beitritt getan wäre, sondern dass das System nachhaltig verändert, also „entschweizert“ werden müsste. Das stößt aber auf Ablehnung seitens der Bevölkerung, da diese ihren Patriotismus und ihr Demokratieverständnis u.a. auf die Besonderheiten des schweizerischen Systems begründen. Womit sich der Kreis wieder zur politischen Kultur schließt. Man kann sagen, dass beide Punkte sich in Kombination noch verstärken.

#2. Die politische Kultur und die Geschichte der Schweiz liefern den Erklärungsansatz für die Besonderheiten des politischen Systems und den Verfassungspatriotismus

Die Schweizer sind ein sehr inhomogenes Volk, v.a. bezüglich Sprache, Konfession und Siedlungsdichte. Politisches System und Institutionen haben sich aus der Logik dieser Inhomogenität gebildet und die Schweizer Kultur und umgekehrt das Schweizer Selbstverständnis dieser Diversität und des Anderssein gegenüber außen verstärkt. Relevante Teile dieses inhomogenen Gebildes stehen der EU und einem eventuellen Beitritt sehr skeptisch bis ablehnend gegenüber.

#3. Der Schweizer Wirtschaftsstandort ist auf den Außenhandelspartner Europäische Union angewiesen.

Das heißt, eine völlige Abschottung würde den vitalen wirtschaftlichen Interessen der Schweiz zuwiderlaufen. Die volle Ausschöpfung der potentiellen Schweizer Wirtschaftsleistung geht sehr stark mit den Absatzmöglichkeiten in der EU einher. Daher ist die Schweiz auf einen alternativen Weg abseits des Vollbeitritts angewiesen und versucht dies über Bilaterale Verträge zu meistern.

Add. #1 Das Politische System der Schweiz

Das politische System der Schweiz ist das Lehrbuchbeispiel einer Konkordanzdemokratie. Durch die Geschichte und die Zusammensetzung des Landes, wie im vorangegangenen Kapitel beschrieben, hat sich ein extrem auf Konsens ausgerichtetes System entwickelt. Eine Multidimensionale Verwirklichung von Proporz, Vetosystem, Basisdemokratie und Minderheitenschutz führen zu einem einzigartigen System. Für Arend Lijphart ist die Schweiz ein Musterbeispiel für Verhandlungs- bzw. Konkordanzdemokratie. In der Darstellung des Schweizer Systems folge ich seiner demokratietheoretischen Katalogisierung für Konkordanzdemokratie.

1. Machtaufteilung in der Regierung
2. Gewaltenteilung
3. Echtes Zweikammersystem und Minderheitenvertretung
4. Mehrparteiensystem
5. Mehrdimensionales Parteiensystem (Bruchlinien in der Wählerschaft entlang mehr als

einem Bereich)

6. Proportionale Vertretung
7. Föderalismus und Dezentralisierung
8. Niedergeschriebene Verfassung und Minderheitenveto
9. Direkte Demokratie, Referenden

1 Die Machtaufteilung in der Regierung

Die Zusammensetzung der Regierung ist in der Schweiz eine besonders starke Ausprägung und ein zentrales Element der Konkordanzdemokratie. Aber warum?

Die Regierung der Schweiz wird Bundesrat genannt und besteht aus 7 Mitgliedern. Die "Minister" (Bundesräte) werden einzeln in voneinander unabhängigen Wahlgängen durch die Bundesversammlung (Gremium beider Kammern) auf Vorschlag der Fraktionen mit jeweils absoluter Mehrheit gewählt (Klöti 2006, 163). Die Wahl erfolgt auf 4 Jahre, jedes Jahr wird ein neuer Präsident aus den Reihen der sieben Bundesräte als Regierungsvorsitzender gewählt, eine Wiederwahl im darauffolgenden Jahr ist ausgeschlossen. Ein Misstrauensvotum und eine damit verbundene vorzeitige Beendigung der Amtszeit eines Bundesrates ist im Gesetz nicht vorgesehen, dadurch ergeben sich sehr stabile Regierungen. Obwohl sie dem Wahlorgan, der Bundesversammlung, keine kollektive Verantwortung schulden, wurden Mitglieder des Bundesrates fast ausschließlich wiedergewählt, wenn sie das wollten (Klöti 2006, 163).

1.1 die Aufteilung der Ministerposten unter den Parteien, die Zauberformel

Seit dem Jahr 1959 existiert bei der Zusammenstellung des Bundesrates die rechtlich nicht verbindliche Zauberformel. Diese besagt, dass alle größeren Parteien nach dem Verhältnis 2:2:2:1 in der Regierung vertreten sind. Das funktioniert mitunter auch aus dem Grund, dass jeder Bundesrat mit absoluter Mehrheit gewählt werden muss und es daher sowieso zu Deals zwischen den Fraktionen kommt. Das heißt, eine Partei wird für einen Ministerposten (Mitglied des Bundesrates) das Mitglied einer anderen Partei wählen, weil ihr Kandidat dann ebenfalls von anderen Parteien gewählt wird, solange keine Partei die absolute Mehrheit hat, was in der Schweiz durch das Proporzsystem und die gesellschaftliche Segregation fast unmöglich ist, bleibt nur dieses System, um eine Regierung zu wählen.

(Z.B. kann die stimmenstärkste SVP in der Romandie deutlich weniger Stimmen als in den deutschen Gebieten verzeichnen, die SP, die über die Konfliktlinien Sprache und Konfession

erhaben ist, wird auf Grund starker konservativer und liberaler Kräfte nie genügend Stimmen bekommen, ebenso wie die Grüne Bewegung, die noch dazu in zwei Parteien aufgeteilt ist, die christlichen Parteien haben schon überkonfessionell ein Fraktions-Bündnis geschlossen, da sich die Konservativen zum Teil den Rechtspopulisten zuwenden und die Gesellschaft zusehends säkularisiert)

Anderenfalls würde nie ein Kandidat für einen Posten die absolute Mehrheit erringen können. Dieses System setzt eine informelle Einigung im Vorfeld voraus, die Abstimmungen gehen dann im Normalfall reibungslos über die Bühne. Bis zum Jahr 2007, wo es sich gezeigt hat, dass es möglich ist zumindest eine größere Partei außen vor zu lassen, wenn sich die anderen Parteien in diese Richtung organisieren (siehe weiter unten). In der Schweiz herrscht(e) oft die fälschliche Annahme, dass diese Zauberformel in der Verfassung verankert wäre. (Klöti 2006, 166)

Bis Ende der 90er Jahre war die Stimmenverteilung immer so, dass das Verhältnis der Zauberformel 2 FDP, 2 SP, 2 CVP, 1 SVP immer in etwa äquivalent dem Wahlergebnis war. Mit dem Aufstieg der SVP hat sich 2003 schließlich ein Bundesrat von der CVP zur SVP verschoben. Aber das Verhältnis blieb bestehen. Als 2007 jedoch die Bundesversammlung den SVP Bundesrat Blocher nicht wiederwählte, weil sie seine Regierungsmitgliedschaft verhindern wollte, sondern die moderatere SVP Mandatarin Widmer-Schlumpf wählte, die jedoch nicht von ihrer Partei vorgeschlagen wurde,

(http://www.swissworld.org/de/politik/regierung_und_parlament/zauberformel/, 11.4.14), schloss die SVP die zwei gewählten SVP Bundesräte aus der Partei aus und erklärten die Zauberformel für obsolet. Die Moral aus dieser Geschichte ist die Erkenntnis, dass eine Partei ohne absolute Mehrheit, auch wenn sie stimmenstärkste Kraft im Parlament ist, einen Bundesrat ihrer Wahl nicht durchsetzen kann, wenn die anderen Parteien dies nicht wollen, trotz Konkordanz und Zauberformel.

Mittlerweile gab es eine Abspaltung innerhalb der SVP, und eine BDP Fraktion wurde gegründet. Damit ist das neue Parteiverhältnis 2:2:1:1:1 (FDP:SP:SVP:BDP:CVP).

Dieses Verhältnis ist keine Zauberformel mehr, da es noch weniger die Sitzverteilung der Bundesversammlung widerspiegelt, obwohl die Aufteilung der Parteien in der Regierung noch vielfältiger geworden ist, aber noch weniger repräsentativ. Es ist keine reine Konzentrations- bzw. Proporzregierung.

Die Grünen sind nach wie vor gar nicht berücksichtigt, die SVP ist unterrepräsentiert und die BDP überrepräsentiert. Dennoch sind 5 Parteien in der Regierung vertreten. Mit der rechtlichen Rahmenbedingung der Entscheidungsfindung (nächster Punkt) ist hier nach wie

vor ein starkes Element der Konkordanzdemokratie vorhanden.

1.2 die Regierung als Kollegium

Der Schweizer Bundesrat ist aus mehreren Gründen auf die Konkordanz innerhalb der Parteien angewiesen.

-Erstens einmal ist er mit mehreren Parteien besetzt. Durch die Zauberformel (siehe oben) oder das, was heute aus ihr geworden ist, sind Parteien quer durch das politische Spektrum in der Regierung vertreten (momentan 5 Parteien).

-Zweitens sind Mitglieder des Bundesrates nicht vorzeitig abwählbar. Ihre Legitimität bekommen sie jeder einzeln durch einen eigenen Wahlgang in der Bundesversammlung. Ist eine Verhandlungsposition auch noch so kontrovers, es muss sich nur eine Mehrheit im Bundesrat finden. Die einzelnen Bundesräte müssen bei abweichender Meinung keine Abwahl fürchten, da es im auch äußersten Fall kein Drohpotenzial mittels eines Misstrauensvotums geben kann.

-Drittens ist der Bundespräsident/die Bundespräsidentin weder Regierungs- noch Staatschef im herkömmlichen Sinne. Dieses Amt erfüllt die Funktion des Vorsitzes innerhalb der Regierung und ist so etwas wie die Stimme der Regierung nach außen. Der Bundespräsident wird aus den Reihen der Bundesräte von der Bundesversammlung gewählt. Die Amtsdauer ist auf ein Jahr beschränkt und eine Wiederwahl ist nicht möglich

Der Bundesrat entscheidet als Kollegium mit Mehrheitsentscheid, der Bundespräsident hat keine Weisungsgewalt über die anderen Mitglieder der Regierung. Eine Nötigung einzelner Bundesräte zur Linientreue innerhalb der Regierung (die es in der Schweiz gar nicht gibt) ist daher weder möglich noch nötig.

In Österreich, wie auch in anderen Ländern, wird die Regierung nach anderen Logiken bestellt. Der Regierungschef oder Kanzler wird vom Bundespräsidenten beauftragt eine Regierung zu bilden. Er ist mehr als Primus inter Pares. Auch wenn es Koalitionspartner gibt, ist die Verhandlungslogik eine andere als in der Schweiz. Der Ministerrat trifft einstimmige Entscheidungen, hinter denen jedoch ein Druckmittel steht. Ist keine einstimmige Entscheidung möglich, dann gibt es neben der Vertagung zwei mögliche Konsequenzen: Entweder der aus der Reihe tanzende Minister wird ausgewechselt, oder im Falle einer grundsätzlichen Meinungsverschiedenheit zwischen den Koalitionspartnern zerbricht die Regierung und die Legislaturperiode endet vorzeitig. Egal was passiert, die Entscheidung wird vom Gesetzgeber mitgetragen, da ja die Regierungsparteien auf die Mehrheit im Parlament zurückgreifen, außer es kommt (im ganz seltenen Fall) zu einer Abspaltung oder

einem innerparteilichen Putsch. Das bedeutet, dass der Zwang zur Konkordanz nicht so stark ist wie im Schweizer System, in dem die Regierung eine Mehrheitsentscheidung trifft. Obwohl auf diese Weise kein Druck auf die Regierungsmitglieder ausgeübt werden kann, wird aber in den Entscheidungen des Bundesrates immer das Bewusstsein mitschwingen, dass diese nicht unpopulär sein sollten (gegen den Willen des Medianwählers), da sich jede Entscheidung noch sämtlichen Vetoplayern stellen muss. (Vgl. Art. 174-177 Schweizer Bundesverfassung)

1.3 Regionale Ausgewogenheit

Bis 1999 war verfassungsrechtlich verankert, dass aus jedem Kanton nur ein Bundesrat kommen darf (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/11/def.html>, 11.4.2014). Dann wurde die Bestimmung ersetzt durch die Formulierung: "Dabei ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind" (Vgl. Schweizer Bundesverfassung Art. 175 Abs 4). Diese Regelung ist zwar viel allgemeiner formuliert, zielt aber eher auf die Sprachminderheitenbeteiligung ab, da bei 7 Ministern aus 7 verschiedenen Kantonen noch keine Mehrsprachigkeit im Bundesrat garantiert sein muss. Die Sprachverteilung lässt ein Ungleichgewicht zu Gunsten der Deutschschweizer erkennen: Deutsche 63,7%, Französische 20,5%, Italienische 6,5% und Rätoromanische 0,5% (Daten von 2000 Bundesamt für Statistik, Excel-Tabelle auf: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/sprachen.html>, 11.4.2014).

Ein ungeschriebenes Übereinkommen in der Bundesversammlung besagt, dass zumindest zwei Bundesräte nicht aus der Deutschschweiz stammen sollen (Klöti 2006, 167).

2. Gewaltenteilung

Wie in den meisten europäischen Systemen üblich, wird die Regierung nicht direkt gewählt, sondern von der Legislativversammlung (siehe: Machtaufteilung in der Regierung). Die Mitglieder müssen sich nicht aus dem Parlament rekrutieren, sondern nur das passive Wahlrecht zum Nationalrat haben (Art. 175 Abs3 BV). Obwohl die Exekutive durch die gemeinsame Legislativversammlung beider Kammern gewählt wird, ist die informelle Abhängigkeit und Verpflichtung gegenüber dem Parlament geringer als in anderen Ländern,

da die Regierungsmitglieder einzeln gewählt werden und dadurch eine starke Legitimation unabhängig von der Sitzzahl ihrer Partei in der Legislative besitzen, da die Regierungsmitglieder sich aus mehreren stimmenstarken Parteien rekrutieren und dadurch als Kollegialorgan unabhängiger von parteipolitischer Angriffen sind als Regierungen in Ländern mit knappen Mehrheiten, und da Regierungen und ihren Mitglieder in der Schweiz nicht das Misstrauen ausgesprochen werden kann und sich eine Legislaturperiode immer über die volle geplante Zeit erstreckt (siehe Kapitel 1.). Das Scheitern eines Gesetzes entweder an der Legislative oder an dem Schweizer Stimmvolk (Referendum) ist in der Schweiz keine Veranlassung für die Regierung, wie in anderen Ländern üblich, zurückzutreten (Lijphart 1984, 25).

Eine Verfassungsgerichtsbarkeit wie in anderen Ländern existiert in der Schweiz nicht. Bundesgesetze können nicht als verfassungswidrig aufgehoben werden. Dies rührt daher, dass es kein Gesetz gibt, dass nicht durch ein Referendum geändert oder aufgehoben werden könnte. Im Prinzip gibt es statt Prüfung der Normen auf Verfassungskonformität die Möglichkeit der Änderung oder Aufhebung von Gesetzen (inkl. Verfassungsgesetzen), die nicht den Präferenzen des Medianwählers entsprechen.

3. Zweikammersystem

Der Ständerat:

Die Schweiz verfügt über ein echtes Zweikammersystem mit einer gleichwertigen zweiten Kammer. Die Kantone ermitteln, durch ihr eigenes Wahlrecht geregelt, 1 (die Halbkantone) oder 2 Abgeordnete, die sie in den Ständerat entsenden. (Art. 150 BV). Anders als in unechten Zweikammersystemen ist in der Schweiz die Zustimmung des Ständerats notwendig. So etwas wie einen Beharrungsbeschluss, der dem Nationalrat eine bevorzugte Stellung einräumt, gibt es nicht. Der Ständerat muss allen Gesetzen zustimmen. (Lüthi 1999, 135). In den Sitzungen, in denen beide Räte nicht als Bundesversammlung geeint abstimmen, kommt die zahlenmäßige Überlegenheit (200:46) nicht zum Tragen, beide Kammern müssen extra zustimmen (Lüthi, 1999, 135). In Tagungen der Bundesversammlung ist jede der 246 Stimmen gleich viel wert. In Anbetracht der Bevölkerungsschwäche mancher Kantone und Halbkantone und der Tatsache, dass eine einfache Mehrheit im Ständerat ein Gesetz vereitelt, haben zumindest theoretisch 20% der Bevölkerung (ca. 25% der Wahlberechtigten) eine Blockademacht über die Mehrheit. Realpolitisch wird diese jedoch selten genutzt (Vatter 2006, 85).

4. Mehrparteiensystem

Das Schweizer Parteiensystem ist sehr vielschichtig. Das Wahlsystem zum Nationalrat, der ersten Kammer, kennt praktisch keine Sperrklausel, dadurch sind bedeutend mehr Parteien im Parlament vertreten als in anderen Ländern, wie Deutschland oder Österreich, die eine solche Klausel verwenden. So haben auch kantonale Bürgerbewegungen die Chance ins nationale Parlament gewählt zu werden, abhängig natürlich davon, wie viele Sitze der jeweilige Kanton besetzt. Im Schweizer Nationalrat sitzen zur Zeit (Wahl 2015) 12 Parteien mit unterschiedlichster Mandatsstärke. Die zur Zeit stärkste Partei, die Schweizerische Volkspartei SVP erhielt 65 Mandate mit einem Stimmenanteil von lediglich 29,9%.

Kleinstparteien mit einem absoluten Stimmenanteil von unter einem Prozent sind mit 2 oder 1 Sitz vertreten. Da man in der Schweiz mindestens 5 Sitze für eine Fraktion benötigt und erst eine Zugehörigkeit zu einer Fraktion zu einem Sitz in einer Kommission berechtigen, entspricht die Sitzverteilung der Fraktionen nicht dem Wahlergebnis. Rechtspopulistische Kleinparteien schließen sich im Normalfall der SVP an, christliche Kleinparteien schließen sich der christdemokratischen Fraktion an, die ihrerseits schon ein Zusammenschluss aus evangelischen und katholischen Christlich-Sozialen ist (diese historische Konfliktlinie scheint also auf parlamentarischer Ebene schon überwunden zu sein).

Was in Italien ein Riesenproblem darstellt, die relative Schwäche von Fraktionen innerhalb des Parlaments, ist in der Schweiz nicht tragisch, da in der Regierung 5 Parteien vertreten sind, und es keine Misstrauensvoten geben kann. Jedes neue Gesetz kann von Opposition oder Stimmvolk zur Abstimmung verlangt werden. Das Bewusstsein darüber fördert ebenfalls die Konsensbildung.

Das Spektrum der Parlamentsparteien ist sehr umfangreich:

Die Tabelle entspricht der Mandatsverteilung bei den letzten Wahlen 2011 und 2015.

Die doch teilweise deutlichen Unterschiede in den „Stimmpreisen“ für ein Mandat ergeben sich aus den extrem auseinandergehenden Bevölkerungsgrößen der Wahlkreise (Kantone) und dem Fehlen einer Sperrklausel bei Bundeswahlen. Daraus ergeben sich ganz unterschiedliche Kosten für ein Grundmandat.

Beispiel: Der Kanton Appenzell Innerrhoden mit knappen 16.000 Einwohnern kann nur einen Mandatar in den Nationalrat entsenden. Hier gibt es also keinen Proporz, der entsandte Mandatar von der CVP konnte knapp dreiviertel der Stimmen auf sich vereinigen, in Anbetracht der Größe und der Wahlbeteiligung sind dies aber nur wenige tausend Stimmen,

genau 3121. Gemessen an der Gesamtzahl der Schweizer Wahlberechtigten also nur einige Promille (http://www.politik-stat.ch/nrw2015AI_de.html, 18.11.2015).

Der Kanton Zürich ist etwa hundert Mal so groß, hat aber nur das 35fache an Mandaten.

Stimmenzahlen zu vergleichen ist aber nur bei Kantonen mit nur einem Mandatar sinnvoll, da man in der Schweiz so viele Kandidaten wählen kann wie es Parlamentssitze für den jeweiligen Kanton gibt und dadurch bezüglich der Einwohnerzahlen ein Vielfaches an Stimmen herauskommt (http://www.politik-stat.ch/nrw2015ZH_de.html, 18.11.2015).

Kleine Parteien mit wenigen Mandaten sind bei den Kosten für ein Grundmandat mitunter sehr stark bevorzugt. Durch dieses proporzfördernde Wahlsystem schaffen es teilweise (unter Bundespolitischen Gesichtspunkten) sehr obskure Kleinstparteien mit ausschließlich regionalem Bezug und auf eine Region beschränkte Wählerschaft in die Bundesvertretung. Wie schon oben erwähnt, schließen sich diese dann an größere Fraktionen an, so z.B. die rechtspopulistische Genfer Bürgerbewegung an die SVP oder die Christlich Soziale Partei Obwalden an die Fraktion der CVP.

Tabelle 3

Partei		2011		2015	
		Sitze	Stimmenanteil	Sitze	Stimmenanteil
SVP	Schweizerische Volkspartei	54	26,60%	65	29,40%
SP	Sozialdemokratische Partei	46	18%	43	18,80%
FDP	Freisinnig- demokratische Partei	30	15,10%	33	16,40%
CVP	Christlich- demokratische Volkspartei	28	12,30%	27	11,60%
GPS	Grüne Partei der Schweiz	15	8,40%	11	7,10%
GLP	Grünliberale Partei	12	5,40%	7	4,60%
BDP	Bürgerlich- demokratische Partei	9	5,40%	7	4,10%
EVP	Evangelische Volkspartei	2	2%	2	1,90%
Lega	Liga der Tessiner	2	0,80%	2	1%
CSP	Christlich- soziale Partei	1	0,60%	0	0,20%

MCG/MC R	Genfer/Romandie Bürgerbewegung	1	0,40%	1	0,30%
OW	Christlich Soziale Partei Obwalden	-	-	1	2,40%

(Vgl. http://www.politik-stat.ch/nrw2011CH_de.html, und http://www.politik-stat.ch/nrw2015CH_de.html, 18.11.2015)

Die zweite Kammer, der Ständerat, wird von den Kantonen entsandt. Sie regeln auch die Wahl ihrer jeweiligen Ständeratsmitglieder (Art. 150 Abs 3 BV). In den meisten Fällen wird mittels eines Mehrheitswahlsystems gewählt (da es auch nur zwei oder einen Sitz pro Kanton zu besetzen gibt), das im ersten Wahlgang eine absolute und im zweiten eine einfache Mehrheit verlangt, da pro Kanton nur 2 oder gar nur 1 Sitz (Halbkantone) zur Verfügung stehen. Doch auf Grund des etablierten Mehrparteiensystems und des unterschiedlichen kantonalen Wahlverhaltens schaffen es auch in die 2. Kammer immerhin 7 Parteien und ein parteiloser Abgeordneter (<http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/wahlen-2011/Seiten/EckdatenSR.aspx>, 21.12. 2014)

5. Mehrdimensionales Parteiensystem

Die extrem konsensfördernden Elemente des Schweizer Systems sind auch eine Reaktion auf den stark ausgeprägten Pluralismus der Schweiz. Es gibt mehrere gesellschaftliche Trennungslinien bzw. Konfliktlinien, entlang derer sich die Bevölkerung aufteilt.

Die wichtigsten sind:

- die Mehrsprachigkeit,
- die Bikonfessionalität,
- Zentrum- Peripherie, verstärkt durch die Aufteilung auf sehr unterschiedlich stark besiedelte Kantone, sowie die unterschiedliche historisch-kulturelle Entwicklung der einzelnen Kantone
- die sozioökonomische Zugehörigkeit.

Auf diese Trennungslinien wird im Kapitel über die politische Kultur der Schweiz genauer eingegangen.

Grundsätzlich sprechen die Parteien die Klientele an, die sich durch diese Trennungslinien definieren, jedoch nicht alle Parteien entlang aller Trennungslinien. So wird bei den

Sozialdemokraten der sozioökonomische Aspekt eine Rolle spielen, der religiöse oder sprachliche jedoch nicht. EVP und CVP sind, wie ihr Name schon sagt, grundsätzlich religiöse Klientelparteien. Die Tessiner Lega wird vor allem die Interessen der italienischen Minderheit vertreten, sich also politisch entlang der sprachlichen Trennungslinie definieren, die Genfer Bürgerbewegung, die ihr Mandat aus nur einem Kanton bezieht, hat, wie der Name schon sagt, sehr starke regionale Interessen usw.

Durch die Vielzahl der Parteien im Schweizer Nationalrat und ihren unterschiedlichen Interessen und Klientelen ist das Schweizer Parteiensystem eindeutig mehrdimensional. Auch in der 2. Kammer lässt sich erkennen, dass es keine bundesweite einheitliche Konfliktlinie gibt. Im Gegensatz zum proportionalen Wahlsystem zur Nationalratswahl gibt es hier ein Mehrheitswahlrecht, da nur 2 Abgeordnete pro Wahlkreis gewählt werden können. Trotzdem werden immer mehrere Parteien in den Ständerat gewählt. Im Moment (Legislaturperiode 50: 2015-2019) sind es immerhin sieben Parteien (http://www.politik-stat.ch/srw2015CH_de.html, 18.11.2015). In Anbetracht eines ansonsten zu weniger Parteien tendierenden Mehrheitswahlrechts muss die Vielfalt auf die regional unterschiedlichen Interessen und damit auf die gesellschaftlichen Trennlinien zurückgeführt werden.

6. Verhältniswahlsystem, proportionale Vertretung der Parteien

Die Zusammensetzung des Schweizer Nationalrates erfolgt nach Regeln, die eine möglichst proportionale Vertretung zulassen. Die einzige mehrheitsfördernde Tatsache ist die beschränkte Zahl der Abgeordneten pro Wahlkreis, die Wahlkreise entsprechen den Kantonen. Je kleiner der Kanton ist und je entsprechend weniger Abgeordnete er entsenden kann, desto eher wird die Proportionalität aufgeweicht. 6 Kantone, nämlich die Halbkantone (Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus und die beiden Appenzells), können nur einen NR-Abgeordneten entsenden (<http://www.parlament.ch/d/wahlenabstimmungen/parlamentswahlen/wahlen-2011/nr-wahlen-2011-resultatekanton/Seiten/default.aspx>, 15.04.2014). Dort fallen natürlich alle Stimmen für den nicht gewählten Kandidaten wie in einem Mehrheitswahlsystem mit Ein- Abgeordneten Wahlkreisen unter den Tisch. In den größeren Wahlkreisen aber kommt die stark proportionale Ausrichtung des Wahlsystems zum Tragen, und selbst Kleinstparteien schaffen es in den Nationalrat. Beispielsweise entsendet der Wahlkreis Genf einen Abgeordneten einer Bürgerbewegung, der mit lediglich 0,3% der bundesweit gültig abgegebenen Stimmen gewählt wurde. Das bedeutet für die Stimmenabgabe der betreffenden Wahl 2015, dass dieser

Kandidat mit knapp 2800 Stimmen ins Parlament gewählt wurde (Vgl. Dokumentation der Stimmenauszählung, http://www.politik-stat.ch/nrw2015CH_de.html, 18.11.2015).

So etwas wie eine bundesweite Grundmandatshürde gibt es nicht.

Eine Verstärkung des Proporzwahlsystems erreicht man durch die Möglichkeit eine Kandidatenliste, unabhängig von den Parteilisten, selber zusammenstellen zu können.

Dadurch wird vor allem in den kleineren Kantonen (mit weniger als 10 Abgeordneten) gewährleistet, dass die kleinen Parteien nicht aus taktischen Überlegungen des Wählers zu kurz kommen. Man kann von den vorgedruckten Kandidatenlisten der Parteien beliebig viele Kandidaten streichen, um den übrigen dadurch eine Reihung nach vorne zu bescheren. Die leeren Listenplätze werden in der Kandidatenstimmenauszählung aber der dementsprechenden Partei zugerechnet. Obendrein kann man einem oder mehreren Kandidaten zwei Stimmen geben, indem man ihn auf der Liste verdoppelt. Dieses Prozedere nennt man Kumulieren.

Man ist in der Schweiz aber nicht daran gebunden, nur die Kandidaten der Partei, die man wählt, in die Liste einzutragen. Man kann diese auch über die Parteigrenzen hinweg mischen. Dies wird Panaschieren genannt. Innerhalb der zur Verfügung stehenden Anzahl von Listenplätzen sind einem also bei der Vergabe von Stimmen an diverse zur Wahl stehende Kandidaten im eigenen Kanton keine Grenzen gesetzt.

Kleine Parteien mit nur wenigen Kandidaten können sich zu Listenverbindungen zusammenschließen und unter einer gemeinsamen Liste zur Wahl antreten. So steigt die Wahrscheinlichkeit für kleine Parteien in den Nationalrat zu kommen, und taktischen Wählerentscheidungen gegen kleine Parteien wird im Sinne des Proporzwahlsystems vorgegriffen.

Ausgezählt werden die Stimmen in zwei Verfahren. Zuerst werden die Parteistimmen ausgezählt. Als solche gilt die angekreuzte Partei per se, aber auch jeder der Partei zugehörigen Kandidaten auf der Liste, sowie die gestrichenen Listenplätze. In der zweiten Auszählung werden die Sitze an die Personen innerhalb der Listen vergeben. Durch die Möglichkeit des Panaschierens können sich aber Sitzverteilungen zwischen den Parteien noch ändern.

(<http://demokratie.geschichte-schweiz.ch/wahlsysteme-majorz-proporz.html>, 15.05.2014)

7. Der Föderalismus und die Dezentralisierung

Der Föderalismus in der Schweiz ist stärker ausgeprägt als in anderen Ländern mit einer

föderalistischen Tradition. Er begründet sich auf dem Prinzip der Subsidiarität:

„Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.“

(Vgl. Art 3 BV)

Das wäre an sich nichts Besonderes, geht doch, wie in annähernd jedem EU Land, Bundesrecht dem Recht der untergeordneten Gebietskörperschaft vor (Art 49 BV), jedoch sind die Kompetenzen des Bundes sehr knapp gehalten, und einem eventuellen Kompetenztransfer müssen die Kantone zustimmen (Hollmann 2005, 56), da eine Kompetenzänderung mit einer Verfassungsänderung einhergeht und diese ein obligatorisches Referendum nach sich zieht, bei dem eben auch die Anzahl der Stände ausschlaggebend ist (siehe Ständemehr) (Lüthi 1999, 133). Stärker als in anderen föderalistisch geprägten Ländern ist auch die Verwaltungsautonomie der Schweizer Kantone. Im Artikel 3 der Bundesverfassung (siehe oben) steht, dass alle Kompetenzen, die nicht dem Bund zufallen, bei den Kantonen sind. Die Kantone sind autonom gegenüber dem Bund in Bezug auf ihre geographischen Grenzen, ihrer Verfassung, ihre politische Organisation und ihre Steuerhoheit (Vatter 2006, 82f). Die Kantone sind berechtigt eigene Steuern, wie z.B. die Gewinnsteuer, einzugeben. Aufgrund dieser Tatsache und der daraus resultierenden Steuerpolitik mancher Kantone ist die Schweiz in Misskredit bei der EU Kommission und dem Rat gekommen. Über viele Jahre gab es deshalb einen Streit zwischen der EU und der Schweiz, weil die Kantone mit sehr niedrigen Steuern Gesellschaften angelockt haben (oft bloß als Briefkastenfirmen), um ohne die Kehrseite der Produktion, wie Umweltverschmutzung oder Lärm, Steuereinnahmen zu lukrieren. Bei allen juristischen und buchhalterischen Raffinessen, mit denen man in der Schweiz Steuern sparen konnte und zum Teil auch in Zukunft können wird, war der Hauptkritikpunkt der EU die kantonalen Steuerprivilegien für Gewinne von Unternehmen, die im Ausland erwirtschaftet wurden.

Die Kantone Zug und Schwyz z.B. boten Unternehmen, die den Bärenanteil ihrer Gewinne in den 27 Ländern der EU machen, die Möglichkeit sich niederzulassen und die Gewinne nach kantonalem Steuerrecht zu versteuern. Natürlich zahlt man nur einen Bruchteil dessen, was in der EU vorgeschrieben wäre. Vor allem zahlt man für Gewinne, die in der Schweiz lukriert werden (z.B. dort ansässige Betriebe), einen höheren Steuersatz als für Gewinne aus EU Ländern. Diese Praxis lockt internationale Unternehmen in die Schweiz, die ohnehin vorwiegend in der EU ihre Gewinne schreiben

(<http://www.tagesschau.de/wirtschaft/meldung59498.html>, 24.06.2014), das ist natürlich zu

Ungunsten der EU Länder wettbewerbsverzerrend und wurde von der Kommission als mit dem Freihandelsabkommen unvereinbare staatliche Beihilfe angesehen. Die Schweizer Regierung teilte diese Meinung natürlich nicht (<http://www.aargauerzeitung.ch/wirtschaft/der-steuerstreit-schweiz-eu-ist-zu-ende-128456689>, 18.2.2015)

Es lässt sich erahnen, dass der Druck der EU nicht auf der Wettbewerbsverzerrung, die sich aus dieser Politik ergibt, beruht. Zwar wird ein Standortvorteil erzeugt, der sich aber kaum auf Arbeitsplätze in der EU auswirkt, da nur administrative Standorte in der Schweiz geschaffen werden. Durch die höhere Gewinnspanne könnten sogar Preise gesenkt werden. Der eigentliche Grund sind offensichtlich die entgangenen Unternehmenssteuern, die sonst von den jeweiligen EU Mitgliedern eingestrichen werden würden.

Die steuerliche Begünstigung auf Kantonsebene gilt oder galt für Holdings, gemischte Gesellschaften und Verwaltungsgesellschaften.

Inzwischen wird der Steuerstreit als beendet betrachtet, da sich die Schweiz und die EU einigen konnten. Die Schweiz erklärte sich bereit die Steuersysteme an die der EU anzupassen. Die Unternehmenssteuerreform III zielt genau auf die Beseitigung der unterschiedlichen Besteuerung inländischer und ausländischer Erlöse durch Unternehmen ab, wenn auch nicht im vollen Ausmaß

<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=57551>, 29.11.2015).

Auf jeden Fall sollen nach internationalen Standards Steuerprivilegien für Holdings und andere Spezialgesellschaften abgeschafft werden. Die dann folgende befürchtete Abwanderung von Unternehmen würde einen Steuereinnahmeverlust von über 3 Mrd. Franken bringen (http://www.nzz.ch/schweiz/staenderat-fuer-volkstaegliche-steuerreform-1.18663092?extcid=Newsletter_15122015_Top-News_am_Morgen, 15.12.2015)

Eine besonders interessante Form der Autonomie ist die politische Organisation, vor allem bezüglich der Regelung des Wahlrechts. In den beiden Kantonen Glarus und Appenzell-Innerrhoden wird, in alter Tradition, die kantonale Regierung durch die Landsgemeinde, sprich in einer öffentlichen Abstimmung, durch Handzeichen der Bevölkerung gewählt (Hollmann, 2005, 67). In anderen europäischen Demokratien gibt es bundesweite

Wahlrechtsordnungen, die Mindeststandards für Wahlen in den Gebietskörperschaften vorsehen. Laut der europäischen Menschenrechtskonvention, Zusatzprotokoll 1, Artikel 3 (http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/04_EMRK_und_Protokolle/02a_EMRK_Protokoll_Nr_1_4_6_u_7.pdf?PHPSESSID=44dde91942d4ebeb8f8dcf5c7fd056eb, 25.04.2014) müssen Wahlen geheim stattfinden. Die EMRK ist der Menschenrechts-Grundstandard für EU

Mitgliedsländer.

Diese alte Tradition geht auf die Ursprünge der Schweizer Demokratie zurück und wird wie ein Event zelebriert, das sogar Touristen anlockt. Geändert werden kann sie jedoch nur, wenn die betroffenen Kantone dies auch wollen.

7.1 Das Ständemehr

Die Tatsache, dass in obligatorischen Volksabstimmungen nicht nur die Bevölkerungsmehrheit, sondern auch die Mehrheit der Kantone zustimmen muss, ist eine Aufweichung des Mehrheitsprinzips zugunsten der bevölkerungsschwachen Gebiete. Eine Ständesstimme wird durch das Abstimmungsergebnis innerhalb eines Kantons erreicht. Rechnerisch geht es sich aus, dass dadurch die Mehrheit der Bevölkerung überstimmt werden kann, da es Kantone gibt, die, zu mehreren zusammengekommen, nicht so viele Einwohner haben wie ein großer. Aber mit dem Prinzip: Ein Kanton-eine Stimme, wird das Prinzip der Stimmenmehrheit ausgehebelt. Ein wenig abgemildert wird dieses föderalistische Element dadurch, dass 6 Kantone (Obwalden und Nidwalden, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden) nur jeweils eine halbe, also gemeinsam 3 Ständesstimmen haben (Art. 142 Schweizer Bundesverfassung). Dies sind zwar kleine Kantone, sogenannte Halbkantone, jedoch nicht die 6 kleinsten. Diese Einteilung ist historisch gewachsen. Es gibt also 23 Stände in 26 Kantonen, das erforderliche Ständemehr erfordert folglich 12 Ständesstimmen. Dadurch ist es durchaus möglich, dass ca. ein Viertel der Schweizer Stimmberechtigten die Mehrheit blockiert (Linder 2006, 117). Insgesamt liegt das Vorkommen dieser Besonderheit aber im niedrigen einstelligen Bereich und betrifft nur Themen, die entlang der Konfliktlinie Zentrum- Peripherie polarisieren, wie z.B. der EU-Beitritt. 1999 z.B. hätte sich die Schweizer Stimmbevölkerung für einen EU Beitritt ausgesprochen, jedoch das notwendige Ständemehr wäre ausgeblieben (Hollmann 2005, 28). Durch das Phänomen der demographischen Verschiebung in die Städte nimmt die Überproportionalität der Stimmgewichtung von bevölkerungsarmen Gebieten und Kleinstkantonen bei Abstimmungen, die eine doppelte Mehrheit brauchen, noch zu (Linder 2006, 118). Doch die Hintergründe entsprechen der langen Tradition des Schweizer Föderalismus und der, im positiven Sinne, besonderen Stellung der Sprachminderheiten. Realpolitisch bedeutet das Ständemehr ein überproportionales Mitspracherecht für kleine, vor allem ländliche Kantone. Die Schweiz ist eine Willensnation, die im Selbstverständnis nicht auf gemeinsamer Ethnie, Kultur, Glaubensgemeinschaft oder Sprache aufgebaut ist wie andere Länder, sondern auf dem Zusammenschluss von Kantonen, deren soziokulturelle Hintergründe verschiedener nicht sein könnten. Der Föderalismus beschneidet die Demokratie

nicht, sondern ermöglicht diese erst, in dem er die Mitsprache und Einbeziehung aller Minderheiten garantiert (Hollmann 2005, 52f).

8. Geschriebene Verfassung und Minderheitenvetos.

Die Schweizer Verfassung ist ein schlankes, etwa 100 Seiten langes Dokument, das die grundlegenden Dinge des Zusammenlebens, die politischen Institutionen, die Aufgabenverteilung der Gebietskörperschaften, die Grundrechte der Bewohner, etc., regelt. Die Minderheiten in der Schweiz definieren sich durch ihre Sprache, ihre Konfession und ihre Regionalität (Kleinheit, Ländlichkeit). Minderheiten nach dieser Definition leben regional konzentriert und nicht in Diaspora. Lediglich Graubünden ist ein nennenswert gemischt besiedelter Kanton, hier haben die Italienischen und Rätoromanischen auch auf kantonaler Ebene neben der deutschen Mehrheit jeweils über 10% (Vgl. Schaubild Wohnbevölkerung nach Hauptsprachen 2000 Bundesamt für Statistik,

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/sprachen.html>,

12.4.2014)

(Vgl. Schaubild Wohnbevölkerung nach Religionen 2000 Bundesamt für Statistik,

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/religionen.html>,

11.4.2014).

Dadurch haben die traditionellen Minderheiten auf kantonaler Ebene, wo sie die Mehrheit sind oder zumindest einen beachtlichen Bevölkerungsanteil stellen, einen hohen Einfluss. Diese Tatsache ist die Grundlage für den Minderheitenschutz durch Vetos.

Änderungen der Verfassung können nicht ohne Doppelmehr, das heißt ohne Mehrheit des Volkes inklusive der Mehrheit des Volkes in zumindest 12 Kantonen (Ständemehr), entschieden werden.

Jegliche Änderung entweder als Totalrevision oder Teilrevision der Bundesverfassung unterliegt dieser Regelung. "Die ganz oder teilweise revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von Volk und Ständen angenommen ist." (Vgl. Art 195 Schweizer Bundesverfassung). Die verfassungsmäßig garantierten Minderheitenvetos bezüglich Verfassungsänderungen werden über das Ständemehr verwirklicht. Rein theoretisch und rechnerisch würde es sich ausgehen, dass eine Sperrminorität von 9% der Stimmbevölkerung eine Verfassungsänderung verhindert (realistisch sind immerhin eine Sperrminorität von 20-25%) (Vatter 2006, 87).

Hier treffen sich die beiden theoretischen Grundlagen dieser Arbeit. Nach der Vetoplayer

Theorie nach Tsebelis haben alle individuellen Vetoplayer eine Blockademacht nach dem Einstimmigkeitsprinzip. Diese institutionelle Vetomacht für Minderheiten in der Schweiz sind hier noch einmal zusammengefasst folgende:

- Zusammensetzung der Regierung
- (kein Misstrauensvotum gegen Regierung oder Bundesrat)
- Referendum
- Ständemehr
- Doppelmehr
- Volksinitiative

9. Direkte Demokratie

Die Direkte Demokratie entwickelte sich in der Schweiz schon sehr früh. Als 1831 eine Welle von Verfassungsreformen durch die Kanton ging, wurden zur Erhöhung ihrer Legitimität diese Verfassungen dem Volk zur Zustimmung unterbreitet. In dieser Logik musste natürlich jede darauffolgende Verfassungsänderung ebenfalls zur Abstimmung führen. Dieses Prinzip des obligatorischen Referendums wurde in fast allen Kantonsverfassungen niedergeschrieben. Anfänglich noch mit Einschränkungen, da mitten im 19. Jhdt. der Liberalismus noch dominierender war als der demokratische Gedanke. Beim Übergang vom Staatenbund in den Bundesstaat 1848 fand das obligatorische Verfassungsreferendum auch Einzug in die Bundesverfassung. Bei der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 wurde das fakultative Gesetzesreferendum hinzugefügt (Cottier/Liechti 2008, 41ff).

Die Teilnahme an Referenden auf Bundesebene ist ein politisches Recht, keine rechtliche Verpflichtung. Ähnlich der Wahlbeteiligung in der Schweiz, ist sie meist recht niedrig. Das arithmetische Mittel der Beteiligung aller eidgenössischen Volksentscheide (obligatorisch wie fakultativ) seit dem Jahr 2000 bis 2011 (99x) beträgt 45.7%, der Medianwert ist 45,4% (Detaillierte Ergebnisse aller Volksentscheide als Excel-Tabelle abrufbar unter:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2011/01.html>, 05.04.201

4) (ich habe die Volksentscheide, die in einem Stimmgang zusammengefasst wurden, jeden einzeln gewertet, Anm.). Das ist also auf den ersten Blick recht niedrig, die Wahlbeteiligung bei den Nationalratswahlen ist jedoch seit 1979 auch immer unter 50% geblieben

(http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/wahlbeteiligung.html, 05.04.2012). Der Schweizer Stimmbürger ist also die direkte Beteiligung nicht mehr leid als die politische Willensbildung im Allgemeinen, das muss nicht unbedingt an

einer Verdrossenheit liegen, sondern kann auch Ausdruck einer generellen Zufriedenheit mit dem System sein.

9.1 Das Referendum

In einem Referendum stimmt das Schweizer Stimmvolk über die Annahme eines Gesetzes ab. Das Ergebnis dieser Abstimmung ist rechtlich bindend. Die Beteiligung spielt keine Rolle und 50% +1 Stimme reichen, um die Vorlage anzunehmen (Art. 142 Schweizer Bundesverfassung). Die Abstimmungen, bei denen auch ein Ständemehr erforderlich ist, brauchen die Zustimmung von mindestens 12 Ständen (siehe Ständemehr).

9.2 Obligatorisches Referendum

Nur wenige Länder haben verfassungsrechtlich einen so umfangreichen Bereich der direkten Demokratie. In der Schweiz müssen über jegliche Änderung der Bundesverfassung die Stimmbürger und die Stände befragt werden, weiters über den Beitritt zu Militärbündnissen und Supranationalen Organisationen und über dringlich erklärte Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und auf länger als ein Jahr angedacht sind, spätestens nach einem Jahr.

Bei einer eingereichten Initiative über eine Totalrevision der Bundesverfassung muss das Stimmvolk befragt werden (Art. 138 BV). Bei einer Teilrevision dann, wenn die Bundesversammlung diese Initiative ablehnt (Art. 139 Abs 4 BV). Wenn sich die beiden legislativen Kammern (Bundesrat und Ständerat) uneinig sind, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung notwendig ist, wird auch das Stimmvolk befragt.

Durch diesen geringen Spielraum, den die Schweizer Regierung bei Verfassungsänderungen hat, und durch das Engagement der Schweizer Bevölkerung gab es in den letzten Jahrzehnten mehrere hundert Referenden in der Schweiz. Ende der 90er Jahre waren es im Schnitt immerhin 7% der Parlamentsvorlagen (6 Verfassungsänderungen pro Jahr), für die ein Referendum angewandt wurde (Linder 2006, 119). In Österreich, das eine viel indirektere Ausprägung der Demokratie hat und noch dazu einen hohen Anteil an Rechtsentstehung auf eine supranationale Ebene ausgelagert hat, wäre das undenkbar. In Österreich gab es in der 2. Republik 2 bundesweite Volksabstimmungen, wobei eine obligatorisch war und die andere ein Politikum. Bei der einen handelte es sich um eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, da für den EU-Beitritt die Grundbausteine der Verfassung angegriffen wurden, und bei der anderen wurde eine sehr umstrittene Entscheidung (Errichtung eines Atomkraftwerks) an das

Stimmvolk weitergereicht.

9.3 Fakultatives Referendum

Mit den Unterschriften von 50.000 Stimmberechtigten (bei einer momentanen Wohnbevölkerung von 8.121.830 (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sz.html>, 01.12.2015), das entspricht in etwa einer Wahlberechtigten-Anzahl von knapp 5 Mio. (über 18 jährige, mündige Inländer (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/wahlbeteiligung.html, 01.12.2015) oder auf Initiative von 8 Kantonen, unter Einhaltung einer Frist von 100 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung eines Gesetzes, kann verlangt werden, dass dieses Gesetz dem Volk zur Abstimmung gereicht wird. Das Ergebnis hat verpflichtenden Charakter, d.h. bei einer einfachen Nein- Mehrheit (die Anzahl der zustimmenden Kantone spielt beim fakultativen Referendum keine Rolle) ist das Gesetz nicht anzuwenden. Das fakultative Referendum kann angewandt werden: Bei einfachen Bundesgesetzen, als dringlich erklärte Bundesgesetzen mit einer Geltungsdauer länger als ein Jahr und bei völkerrechtlichen Verträgen. Hier geht es vor allem um den Beitritt zu internationalen Organisationen und Gesetze, die aufgrund dessen erlassen werden müssen, um völkerrechtliche Verträge einzuhalten (Art. 141 BV)

9.4 Die Volksinitiative

Mit den Unterschriften von 100.000 Stimmberechtigten kann eine Initiative für eine Gesetzesänderung gestartet werden. Die Initiative muss 18 Monate nach ihrer Veröffentlichung vorgeschlagen (eingereicht) werden. Diese Zeit steht einem also zum Sammeln der Unterschriften zur Verfügung. In der Schweizer Bundesverfassung Art 138-139b ist beschrieben, dass sowohl eine Teil- als auch eine Totalrevision der Bundesverfassung möglich sind. Prinzipiell wird ein neuer Gesetzestext, der die betreffenden alten Passagen der Bundesverfassung ersetzen soll, formuliert, den das Parlament nicht mehr verändern kann. Die Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung wird dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

Bei der Teilrevision muss die Initiative kein ausformulierter Gesetzestext sein, sondern kann auch nur einen inhaltlichen Vorschlag zur Änderung beinhalten. Stimmt die Bundesversammlung zu, formuliert sie ein Gesetz aus, das Volk und Ständen (also auch die Mehrheit der einzelnen Kantone ist ausschlaggebend, unabhängig von ihrer

Bevölkerungszahl) zur Abstimmung unterbreitet wird.

Aus den gesetzlichen Bestimmungen bezüglich der Volksinitiative ergeben sich verschiedene Möglichkeiten des Vorgehens. Wie schon erwähnt, kann das Parlament zustimmen oder den Antrag ablehnen, des Weiteren kann ein Gegenvorschlag von der Bundesversammlung ausgearbeitet werden. Ist die Initiative nur in Form einer allgemeinen Anregung formuliert, dann arbeitet die Bundesversammlung eine Gesetzesänderung im Sinne der Initiative aus. Ist sie gegen die Initiative, das Stimmvolk aber dafür, dann wird die Vorlage erst nach der Abstimmung ausgearbeitet.

Egal aber, wie der Gesetzgeber über die Initiative abstimmt, der Entwurf oder die Anregung müssen auf jeden Fall dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Ist die Initiative bereits als ausgearbeiteter Gesetzesentwurf eingereicht worden (wie bei der SVP Initiative „Gegen Masseneinwanderung“), wird sie direkt dem Stimmvolk zur Abstimmung gereicht.

In diesem Fall kann die Bundesversammlung aber eine Empfehlung zur Annahme oder Ablehnung abgeben oder sogar einen Gegenentwurf ausarbeiten, der dann gemeinsam mit dem eigentlichen Entwurf dem Stimmvolk vorgelegt wird. (Vgl. Art. 139 1-5 BV)

So ein Gegenentwurf schlägt erfahrungsgemäß in dieselbe Kerbe wie der ursprüngliche Entwurf, ist aber von der Bundesversammlung inhaltlich ein wenig abgemildert.

Das Stimmvolk kann beiden Entwürfen (der Initiative und dem Gegenentwurf) zustimmen.

Das heißt, es können beide Entwürfe über 50% Zustimmung erlangen und somit angenommen werden. Für diesen Fall gibt es eine Stichfrage, in der man angibt, welchem Entwurf man den Vorzug gibt (Art. 139b 1 und 2 BV).

Die Initiative wurde 1891 eingeführt und konnte zum ersten Mal 1893 eine Änderung der Verfassung bewirken (Cottier/Liechti 2008, 44).

Ähnlich der Initiative gibt es in Österreich das Volksbegehren. Die Idee ist gleich. Eine gewisse Anzahl an Stimmberechtigten (ebenso wie bei der Schweizer Initiative 100.000) kann dem legislativen Organ einen Gesetzestext vorlegen. Der Unterschied ist nur, dass dieser Vorschlag auf Verfassungsänderung in der Schweiz eine Volksabstimmung nach sich zieht. Das heißt, es geht hier also um eine realpolitisch brauchbare und fähige Institution. Das Volksbegehren in Österreich gleicht in den letzten Jahren mehr und mehr einem Politikum, um Stimmung zu machen oder Aufmerksamkeit zu erregen. Immer öfter werden Volksbegehren von Parteien initiiert, was sicher nicht der ursprünglich angedachte Zweck war.

Initiative und Referendum durchbrechen den Machtzyklus, wie er in Demokratien

normalerweise durch die periodischen Wahlen existiert. Ebenso ist eine Konzentration der Macht bei Regierung und Parlament nicht so stark wie in anderen Ländern, da die direktdemokratischen Elemente diese Machtkonzentration aufweichen und die Macht viel diffuser in der Gesellschaft verteilen. Diese Dimension der Macht findet aber parallel zu dem normalen, durch Wahlen vorgegebenen Machtzyklus statt und ergänzt diesen. Es kommt nicht jedes Mal zu Neuwahlen, wenn ein Regierungsplan von einem Referendum durchkreuzt wird. Dafür gibt es einfach zu viele Referenden, als dass man an jedes einzelne eine Vertrauensfrage knüpfen würde (Neidhart 2002, 360).

9.5 Die Landsgemeinden

Die Landsgemeinden wurden schon als Beispiel einer starken föderalistischen Prägung angeführt.

Jedoch sind sie auch eine der ältesten und unmittelbarsten Formen der direkten Demokratie. Sie gehen auf das 13. Jhdt. zurück und haben sich in zwei Kantonen bis heute erhalten (Appenzell Innerrhoden und Glarus) (in einem weiteren auf Gemeindeebene). Alle Stimmberechtigten einer Verwaltungseinheit treffen sich an einem bestimmten Tag im Jahr unter freiem Himmel und stimmen per Handzeichen über die Zusammensetzung von Regierung und Gerichten und über Gesetze und Ausgaben der Verwaltungseinheit ab. Die Diskussionen über die Entscheide sind öffentlich, und alle Stimmberechtigten dürfen sich daran beteiligen (<http://www.myswitzerland.com/de/dielandsgemeinden.html>, 05.04.2014). Diese direkteste der direkten Volksentscheide hat allerdings logistische Schranken, weil sie einer Kleinheit bedarf. Mit Einführung des Frauenwahlrechts und durch das Bevölkerungswachstum wurde die Zahl der Stimmberechtigten in den Verwaltungseinheiten einfach zu groß, um Landsgemeinden abzuhalten, und es wurde auf Referendumsdemokratien umgestellt (Neidhart 2002, 355). In Appenzell- Innerrhoden wählt die Landsgemeinde auch heute noch ihren Vertreter für den Ständerat.

Auch wenn diese im Frühling abgehaltenen Landsgemeinden mittlerweile (zumindest bei frühlingshaftem Wetter) zur Touristenattraktion geworden sind, darf man nicht vergessen: es handelt sich hierbei um die höchste Gesetzgebungsinstanz auf dieser (kantonalen) Verwaltungsebene. Jeder stimmberechtigte Bürger ist sein eigener Mandatar. Natürlich würde diese Form der direkten Demokratie schon alleine formaljuristisch einem EU Beitritt zum Opfer fallen, da die demokratiepolitischen Ansprüche der EU ein geheimes Wahlrecht fordern, dem eine öffentliche Abstimmung der Wahlberechtigten zuwiderläuft.

Blockade der Vetoplayer, Potential für Kollision mit Gemeinschaftsrecht

Aufwertung der Rolle der Beitrittsgegner

Instrumentalisierung der direkten Demokratie durch gesellschaftliche Gruppen

Die Initiative eignet sich primär für eine gewünschte Änderung des Status Quo und das fakultative Referendum fast ausschließlich für den Erhalt des selbigen.

Die Initiative eignet sich gut für oppositionelle Kräfte, die keinen Einfluss auf die Exekutivgewalt und Regierungsmehrheiten haben, da sie unabhängig vom Zeitpunkt der nächsten Wahl auf den Gesetzgebungsprozess Einfluss nehmen können. Auch wenn die Initiative von den regierenden Kräften nicht angenommen und umgesetzt wird, entscheiden Volk und Stände, ob dies nicht trotzdem geschehen soll. So kann sich im Stimmvolk zu einem gewissen Thema eine Mehrheit parallel, aber im Widerspruch zur gewählten Mehrheit bilden. In der Schweiz wurden Initiativen von den unterschiedlichsten gesellschaftlichen und politischen Gruppen genutzt. Auch wenn sich die Initiative nur auf Revisionen der Bundesverfassung anwenden lässt, finden die Initiatoren einen Weg, ihr Anliegen regelkonform einzubringen. In letzter Zeit ist die Volksinitiative auch eine Methode geworden, seiner Verhandlungsposition im Parlament Nachdruck zu verleihen (Linder 2006, 119)

Das fakultative Referendum bietet gesellschaftlichen Gruppen die Möglichkeit Gesetzesänderungen zu blockieren. Dies kann aus Überzeugung oder politischem Kalkül, bzw. oppositionellem Prinzip passieren. Das Referendum ist bei weitem kein alleiniges Instrument der Nicht-Regierungskräfte.

De facto ist es so, dass Referenden sogar aus der eigenen Regierungspartei heraus initiiert werden, wenn es Unzufriedenheit mit der Fraktionslinie oder der Entscheidung der Regierung gibt. Prinzipiell wird sie von allen politischen und gesellschaftlichen Gruppen benutzt, von sozialen Bewegungen, Verbänden, Interessensgruppen etc. (Linder 2006, 120).

Die Tatsache, dass es die einfache Möglichkeit einer Blockade abseits von Parlamentszusammensetzungen gibt, beeinflusst die Politik schon vorab. Die Blocher-Partei SVP sowie andere gesellschaftliche Gruppen würden einem neuerlichen Vorstoß Richtung EU Beitritt (der Beitritt an und für sich würde schon ein obligatorisches Referendum voraussetzen) bzw. einer Annäherung, die über die momentan existierenden Bilateralen Verträge hinausgeht, sofort mit einem Referendum begegnen (bzw. macht sie dies auch gegen bestehendes bilaterales Vertragsrecht, anders kann man eine Initiative „Gegen

Masseneinwanderung“ nicht bezeichnen.

Derselbe Fall würde eintreten, wenn die Schweiz bei unverändertem nationalem Recht ein EU-Vollmitglied wäre. Die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, egal ob ein zentrales Vertragsdokument oder eine simple Verordnung, jedes Gesetz müsste sich dem Vetoplayer Prozess, den die direkte Demokratie und der Föderalismus ermöglichen, stellen.

In Österreich beispielsweise, wo es solche Möglichkeiten nicht gibt, werden umstrittene Dinge von den Regierungsparteien entschieden, die nach dem Prinzip der indirekten Demokratie als Blockade nur eine oppositionelle Mehrheit im Parlament fürchten müssen. 50.000 Unterschriften und eine Referendumsmehrheit sind eine vergleichsweise einfache und materiell billige Möglichkeit mit relativ hohen Erfolgsaussichten, ungewünschte politische Prozesse zu unterbinden. Eine etwaige Volksabstimmung über den EU-Verfassungsvertrag und wahrscheinlich auch über den Vertrag von Lissabon wäre in Österreich, mit den Schweizer institutionellen Voraussetzungen, ablehnend ausgefallen. In der Schweiz sowieso.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Initiative

Die direktdemokratischen Mittel des Referendums und der Initiative sind in der schweizerischen Bundesverfassung unter Titel 4: Volk und Stände, Kapitel 2: Initiative und Referendum verankert und beschrieben.

Der Politikzyklus der direkten Demokratie in der Schweiz ist von Gesetz her geregelt. Bei der Initiative beispielsweise beginnt der Zyklus bei der Interessensgruppe, die die Initiative starten will. Diese muss von der Behörde genehmigt werden. Dann kann sie dem Stimmvolk unterbreitet werden. Nach Erreichung der nötigen Anzahl an Unterschriften von 100.000 innerhalb von 18 Monaten werden diese bei der Bundeskanzlei eingereicht. Die Regierung (Bundesrat) hat ein Jahr Zeit über die Initiative zu beraten. Geprüft werden Durchführbarkeit und formale Mängel.

Dann geht der Zyklus weiter zur Legislative. Beide Kammern haben 2,5 Jahre Zeit, um über die Initiative zu beraten. Sie können diese annehmen oder ablehnen. Bei Ablehnung besteht auch die Möglichkeit einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Egal in welcher Form, bei Ablehnung geht der Ball zurück zur Regierung, die einen Abstimmungstermin festlegen muss, bei dem schlussendlich das Stimmvolk über die Realisierung der Initiative entscheidet.

(Vgl. Schweizer Bundesverfassung)

#2 Die politische Kultur und Geschichte

Diesem Abschnitt ist sehr viel Aufmerksamkeit eingeräumt, da er sehr wichtig für das Verständnis der zentralen Thesen der Arbeit ist. So reicht es nicht, lediglich das Politische System der Schweiz zu analysieren. Wichtig ist es ebenfalls, die Prozesse, geschichtlichen Ereignisse und Geisteshaltungen darzustellen, die zu einer Eidgenossenschaft, wie wir sie heute kennen, führten.

Prinzipiell geht es hier um die große innere Diversität der Schweiz, den schwierigen Prozess der Überwindung dieser Diversität und den dadurch (zumindest zum Teil) bedingten außenpolitischen und noch stärker den innenpolitischen Sonderweg der Schweiz.

Grob gesagt ist die Schweiz ein aus verschiedenen Kulturen zusammengewachsenes Konglomerat, dessen politische Kultur sich schweizweit auch darüber definiert, dass diese verschiedenen Kulturen über Institutionen den gesellschaftlichen Ausgleich schaffen.

Integration durch politische Institutionen ist ein heute zutreffendes Schlagwort. Mit der Staatsgründung wurden diese politischen Institutionen etabliert, auf Bundesebene oft sogar erst später.

Grundsätzlich geht es um den Ausgleich von gesellschaftlichen, weltanschaulichen Konflikten, die sich wie Bruchlinien durch die Gesellschaft ziehen, entlang derer sich das Schweizer Volk aufteilt. Mit der Mehrsprachigkeit, der Bikonfessionalität, die auch einen Konflikt zwischen konservativ und liberal, aber auch zwischen Kirche und Staat beinhaltet, dem starken Gefälle Zentrum-Peripherie und den klassischen sozioökonomischen Konflikten, ist die Zahl der Konfliktlinien höher als in den meisten anderen europäischen Staaten.

Eine Voraussetzung für die Etablierung von politischen Institutionen zur Integration war die der Ausgleich dieser Gegensätze. Dieser Ausgleich erfolgte aber nicht auf gleichberechtigter Annäherung sondern auch durch die Dominanz und Mehrheitspolitik der stärkeren Seite, die zur Gründung des Bundesstaates führten (Linder 1999, 17). Nämlich der Dominanz der protestantischen Ballungsräume über die katholischen dünnbesiedelten Kantone.

Die Konfliktlinien der Schweiz:

Nach Lipset und Rokkan gibt es 4 historische Konfliktlinien (Vgl. Lipset 1967, 14ff):

Zwischen Zentrum und Peripherie

Die Bestrebungen einen möglichst zentral gelenkten Staat zu etablieren stehen im

Widerspruch zum Streben nach möglichst großer Unabhängigkeit und eigener Identität von Regionen fernab der Verwaltungszentren. Religiöse oder sprachliche Minderheiten fallen im weiteren Sinne meist auch in diesen Bereich, daher ist die Konfliktlinie Zentrum-Peripherie die ausschlaggebendste in der Schweiz.

Zwischen Kirche und Staat

Hier geht es um den Reibungspunkt zwischen Säkularisierungsbestrebungen des Staates und dem Streben nach Machterhalt der Kirche. Üblich in Europa waren es die laizistischen Protestanten, die die Trennung zwischen Kirche und Staat forcierten, und der politische Katholizismus der dagegen ankämpfte. So auch in der Schweiz, wo man von einer konfessionellen Konfliktlinie spricht.

Zwischen Stadt und Land

Ist ein sozioökonomischer Konflikt, zwischen dem agrarischen und dem industriellen Produktionssektor und den sich daraus ergebenden Präferenzen in der Wirtschaftspolitik.

Zwischen Arbeit und Kapital

Der sogenannte Klassenkonflikt, zwischen den Unternehmern, die Produktionsmittel besitzen, und den Lohnempfängern, die ihre Arbeitskraft verkaufen müssen.

Für die Schweiz gilt dies genauso, soll aber angepasst und differenzierter dargestellt werden. Nach Christian Bollinger gibt es 5 Konfliktlinien in der Schweiz. Wir wollen hier die Trennlinien zwischen den einzelnen Sprachgruppen in einer Konfliktlinie zusammenfassen und kommen auf 4 für die Schweiz relevante Konfliktlinien, wobei die konfessionelle auch eine sehr ausgeprägte politische Dimension beinhaltet, die auch historisch sehr stark von Bedeutung ist und durch die Säkularisierung der Gesellschaft und den teilweisen Rückzug der katholischen Kirche aus der Politik die klassische Konfliktlinie überlagert.

-Zentrum-Peripherie

-konfessionell also Protestantisch-Katholisch → politisch: liberal/freisinnig-konservativ

-sprachlich

-sozioökonomisch

Die Bevölkerung der Schweiz wird durch verschiedene Konfliktlinien aufgeteilt, die sich mitunter aber nicht decken müssen, das heißt, man kann durch verschiedene Konfliktlinien mit derselben Minderheit verbunden, aber in einer anderen Dimension auch getrennt sein. Zusätzlich zu den historischen Konfliktlinien kommt auch noch eine sprachliche.

Die historischen Eckpfeiler für diese Besonderheiten:

Die Schweiz ist...

1. eine Nation, die aus historisch und kulturell sehr eigenständigen Gliedstaaten zusammengewachsen ist
2. eine Nation, in der sich (weitestgehend regional gebündelt) die Bevölkerung auf 4 Sprachgruppen der unterschiedlichsten Größe aufteilt, von denen alle 4 Sprachen offiziell anerkannt sind
3. eine Nation, in der sich zwei annähernd gleich große Konfessionslager hauptsächlich entlang einer Zentrum- Peripherie Trennlinie anordnen.
4. eine Nation, in der gleichberechtigte Gliedstaaten der unterschiedlichsten Fläche und Bevölkerungszahlen entlang einer extremen Zentrum- Peripherie Trennlinie aufgeteilt sind

Die Konfliktlinien

Sprache

Beim ersten Hinsehen ist dies die offensichtlichste Konfliktlinie, unter anderem weil die Unterschiede heute im Verhältnis zu anderen Konfliktlinien noch genauso immanent sind wie eh und je. In der historischen Bedeutung und für die Entwicklung der Besonderheiten des politischen Ausgleichs der Schweiz ist sie jedoch nicht so ausschlaggebend gewesen wie die konfessionelle.

Die Mehrsprachigkeit der Schweiz ist so alt wie die Besiedlungsgeschichte. Grob gesagt stellt diese Region den Übergang zwischen dem romanischen und dem germanischen Sprachraum dar.

Wie in Frankreich entwickelte sich das Französische aus einer Überlagerung der Sprache der ansässigen keltischen Bewohner mit dem Latein der expansiven Römer und dem Germanisch völkerwandernder Stämme (Lombarden und Burgunder). Das Deutsche brachten alemannische Stämme, die in der 2. Hälfte des 6. Jhdt. in das Gebiet der heutigen Ostschweiz eindringen, bis sie mit der kelto-romanischen Bevölkerung zusammentrafen. Die heutige

Romandie (im Westen) behielt ihre lateinischen Dialekte, die dann zum Französischen wurden. In der Zentral- und Ostschweiz setzte sich das Alemannische durch, nur paar ladinische Dialektinseln (rätoromanisch) wie es sie auch in Italien noch gibt, blieben bestehen. (<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24596.php>, 25.11.2015)

Die Grenze zwischen den französischsprachigen Gebieten und der Deutschschweiz wird im Volksmund als Röstigraben bezeichnet.

(Das italienisch-sprachige Gebiet Tessin kam erst in der Neuzeit vom Einflussbereich Mailands zur Schweiz und unterlag von der sprachlichen Entwicklung her, denselben Bedingungen wie die restlichen norditalienischen Gebiete.)

Konfessionell, Zentrum-Peripherie

Katholizismus-Protestantismus aber auch katholischer Konservatismus gegen protestantischen Laizismus.

Diese Konfliktlinie beinhaltet sowohl den interkonfessionellen Konflikt als auch die Emanzipation des liberalen (sich zentralisierenden) Staates gegenüber den bevölkerungsschwachen katholischen Kantonen, die möglichst eigenständig bleiben und die Regeln des ersten Vatikanischen Konzils, also die Autorität der Katholischen Kirche für alle Lebensbereiche, für sich (und andere) anwenden wollten (Linder 1999, 37).

In der Schweiz ist diese Konfliktlinie überwiegend kongruent mit der liberal (protestantisch) – konservativen (katholisch) und ebenfalls mit der nächsten Konfliktlinie: Zentrum-Peripherie. Das liegt daran, dass im 16. Jhdt. vor allem die damals wirtschaftlich gut entwickelten Städte sich der Reformation anschlossen. Die ländlichen Gebiete blieben überwiegend katholisch. Hier spielen also zwei der historischen Konfliktlinien, beschrieben von Lipset und Rokkan, mit: nämlich Kirche-Staat und Zentrum-Peripherie (Bollinger 2007, 76)

Insgesamt haben wir also 3 große Konflikte, die hier zusammenwirken und die zur konfessionellen Konfliktlinie gerechnet werden können. Kirche vs. Staat, Zentralismus vs. Föderalismus und Freisinn vs. Konservatismus. All diese führten 1847 in die bedeutsamste religiöse Auseinandersetzung im Hinblick auf das heutige bi-konfessionelle Selbstverständnis der Schweiz: den Sonderbundskrieg,

Sonderbundskrieg und Verfassung von 1848

Der Sonderbund wurde von den katholisch konservativen Kantonen als militärische Schutzvereinigung gegen die protestantischen Freischarenzüge gegründet. Diese Freischaren

ihrerseits waren eine Reaktion auf die Berufung der Jesuiten nach Luzern, die die liberalen Neigungen innerhalb des katholischen Klerus beseitigen sollten. Obwohl nicht so gemeint, wurden die Jesuiten von der liberalen Minderheit als Bedrohung und Provokation empfunden, sie wurden ebenfalls mehrheitlich von den katholischen Führern abgelehnt. Die Freischaren probierten den Sturz der katholischen Führung in Luzern und mussten darauf fliehen. Im Exil trugen sie zur Radikalisierung der Liberalen Kräfte in anderen Kantonen bei. (Bucher 1966, 14ff)

Die Katholisch-Konservativen sahen ihre Existenz unabdingbar an die Souveränität ihrer Kantone gebunden, wie sie in der damaligen Verfassung für den Staatenbund, der die Schweiz damals war, festgeschrieben stand. Eine Reform zu einem Bundesstaat, wie ihn die Freisinnigen anstrebten, kam für sie auf keinen Fall in Frage. In ihrem Selbstverständnis sollte eine Reform auch nur einstimmig möglich sein, was in Anbetracht der liberalen Mehrheit der Kantone (in den Tagsatzungen) auch nicht verwunderlich ist. Es gab sogar Ideen einer Landteilung wie im 16. Jhdt. in eine katholische und eine reformierte Schweiz. (Bucher 1966, 19)

Ein Ursprung des heutigen, sehr stark regional, kantonal orientierten Denkens ist sicher auch hier zu suchen.

Im Großen und Ganzen war das Ziel des Sonderbundes eine Gebietsbereinigung nach konfessionellen Gesichtspunkten. Auf diese Weise sollten die katholischen Kantone einen Block in der Zentralschweiz bilden und das Gleichgewicht zwischen den Konfessionen sollte hergestellt werden. Natürlich gab es in diesen Reihen auch Bestrebungen, die reformierten Kantone so unter den politischen Einfluss des Sonderbundes zu bringen und in letzter Konsequenz zu re-katholisieren (Bucher 1966, 25f).

Das einzige gemeinsame Ziel der heterogenen Freisinnigen war die Helvetische Einheit, also den alten Staatenbund von 1815, in einen neuen Bundesstaat zu führen, den Sonderbund aufzulösen, und die Jesuiten aus dem Land zu schaffen (Bucher 1966, 30f).

Auf der Tagsatzung von 1847 entschieden die Kantone mehrheitlich, dass der Sonderbund gegen den Bundesvertrag verstoße und aufgelöst werden müsse, ebenso, dass die Jesuiten die jeweiligen Kantone, wo sie aufgenommen wurden, verlassen müssten und auch nicht wiedergehen dürften.

Die militärische Umsetzung der Auflösung des Sonderbundes wurde schließlich auch beschlossen. Ebenso wurde eine Kommission einberufen, die eine Revision des Bundesvertrages (Zentralisierung) ausarbeiten sollte. Dieser Kommission stieß aber auch auf den Widerstand der kleinen liberalen Kantone.

Dies zeigt, dass die Konfliktlinie Zentrum-Peripherie nicht 1:1 mit den Konfessionsgrenzen übereinstimmt. Auch kleine protestantische Kantone bangten um ihre Selbstständigkeit.

(Buche 1966, 42ff)

Nach kurzen militärischen Auseinandersetzungen kapitulierte der Sonderbund im November 1947. Die Auseinandersetzung war ziemlich asymmetrisch, da die Eidgenössische Armee 100.000 Mann zählte, die des Sonderbundes jedoch nur 50.000 (Bucher 1966, 513). Allein der protestantische Kanton Bern hatte damals mehr Einwohner als alle Sonderbundkantone gemeinsam.

Der militärische Sieg legitimierte die Pläne der Liberalen, die Reform des Bundes anzugehen. Auf die übliche Einstimmigkeit bei Änderungen des Schweizer Bundesvertrags, also der Verfassung des alten Staatenbundes, konnte auf Grund des militärischen Sieges verzichtet werden. Eine überwiegende Mehrheit stimmte zwar dafür, zur Einstimmigkeit fehlten aber sechseinhalb Stände (von 22) (Bucher 1966, 523).

Mit der Bundesverfassung von 1948 wurde die Schweiz von einem Staatenbund zu einem Bundesstaat. Die wohl wichtigste Reform war die Schaffung einer Gesetzgebungskammer, die im Unterschied zur alten Tagsatzung, wo jeder Kanton (bis auf die Halbkantone) gleich viele Stimmen hatte, eine repräsentative Vertretung schuf, in der die Kantone nach ihrer Bevölkerungszahl vertreten waren.

Eigentlich war die Verfassung von 1848 ein Diktat der Protestantisch-Freisinnigen über die Katholisch-Konservativen, eine Unterwerfung. Dies war möglich durch die zahlenmäßige Überlegenheit, sowohl an Bewohnern als auch an Kantonen, als auch an Soldaten im Sonderbundskrieg.

Als Zugeständnis an die katholisch-konservativen Kantone, die ihre innig geliebte Souveränität verloren hatten, und als direkter Nachfolger der Tagsatzung, zwar mit weniger Entscheidungskompetenz, aber nach wie vor mit dem Prinzip: ein Kanton- eine Stimme, wurde eine echte zweite Kammer in Form des Ständerates geschaffen. Diese Besonderheit des Schweizer Systems ist also ein Relikt aus einer vorangegangenen Staatsform, ein Zugeständnis an die Katholisch-Konservativen, und erwuchs aus einem bewaffneten Konflikt. Der Ständerat, der heute noch immer als Individueller Vetoplayer fungieren kann, ist, als Institution immanent für das Schweizerische System, eigentlich eine Konsequenz aus den Konfliktlinien: Konfession, konservativ-freisinnig und Zentrum-Peripherie.

Der Sonderbundskrieg war der letzte von vier Religionskriegen bzw. Konflikten in der Schweiz.

In der Zeit nach dem Sonderbundskrieg verfestigten sich die Unterschiede noch.

Die Katholiken, eher auf dem nicht-industrialisierten Land daheim, fanden viel stärker über die Religion zusammen als der Freisinn, da dessen oberstes Anliegen bezüglich Religion war, diese möglichst vom Staat zu trennen und Religion als Privatangelegenheit zu betrachten. Das verbindende Element des Freisinns war also nicht der Protestantismus sondern der Laizismus. Die Katholiken orientierten sich am Vatikanischen Konzil, das im Grunde das Gegenteil verlangte.

Die Modernisierung der Gesellschaft und die Binnenmigration schwächten diesen Gegensatz sukzessive ab (Linder 1999, 37f).

Die Verfassungsrevision von 1874 enthielt einige Säkularisierungen von Zivilrecht bezüglich Ehe, Schulen etc., aber auch als Diskriminierung zu verstehende Änderungen, wie das Verbot neuer Orden und Klöster, das Jesuitenverbot und die Genehmigung des Bundes bei Gründungen von Bistümern (Linder 1999, 38).

Mit dieser Reform wurde aber auch das Referendum eingeführt, ein weiteres Zugeständnis an die katholisch-konservative Minderheit, die dadurch über den individuellen Vetoplayer Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen konnte und dies auch nutzte, indem sie Bundesvorlagen zu Fall brachte. Durch dieses System der Blockade konnten die Konservativen den Freisinnigen 1891 eine Mitgliedschaft in der Regierung (den ersten Bundesratssitz) abringen, der bis dahin fest in freisinniger Hand war (Linder 1999, 39). Mit Etablierung einer sozialistischen Bewegung, bzw. einer politischen Linken relativierten sich wiederum viele Gegensätze, und man rückte politisch näher aneinander.

Sozioökonomische Konfliktlinie

Im klassischen Sinne zwischen Arbeit und Kapital, aber auch eine politische Segregation in ein bürgerliches rechtes Lager und ein nicht-bürgerliches linkes Lager.

Diese Aufteilung geschah in der Schweiz, anders als bei ihren anderen Konfliktlinien, nicht nach den Grenzen von Verwaltungsgebieten, es gab kein Massenproletariat in den Städten, weshalb die etablierten Mechanismen des Ausgleichs über den Föderalismus nicht gegriffen haben. Die politische Linke blieb bis zum Zweiten Weltkrieg von der politischen Verantwortung im bürgerlichen Staat ausgeschlossen (Linder 1999, 47f). 1943 konnte die politische Linke das erreichen, was andere Minderheiten, nämlich Katholiken und Romands schon lange hatten: politische Einbindung in Form einer Regierungsbeteiligung und damit die Teilnahme am politischen Ausgleich (Linder 1999, 50f). Wie alles in der Schweiz verlief auch diese Entwicklung mit mehr Bedacht als in anderen Ländern. Die politische Linke in Form der Sozialdemokratie mäßigte ihre Kapitalismuskritik und schaffte es ab 1959 zur ständigen

Regierungsbeteiligung. Ein politischer Ausgleich zwischen Bürgerlichem und Linkem Lager wurde geschaffen. Zur wirtschaftlichen Einigung zwischen Arbeit und Kapital gibt es in der Schweiz die Sozialpartnerschaft.

Die politische Kultur der Schweiz

Sicherlich machen die Unterschiede zwischen den einzelnen Schweizer Bevölkerungsgruppen für die einzelnen Gruppen einen Teil ihrer Identität (Sprache, Konfession, Region) und damit ihrer eigenen individuellen politischen Kultur aus. Dass diese Kulturen unterschiedlich sind, bedeutet aber nicht, dass es keine einheitliche Schweizer Politische Kultur gibt. Gerade diese Verschiedenheit trägt sehr stark zum gesamtschweizer Selbstverständnis bei (dies wird wohl auch einer der Mitgründe sein, warum ein Referendum, in dem eine Bevölkerungsgruppe „overruled“ wird, so problemlos von dieser anerkannt wird).

Diese Konfliktlinien sind in der Betrachtung der politischen Kultur sehr zentral und im Verständnis der Schweizer „Eigenarten“ unumgänglich, weil sie im nationalen Identitätsverständnis der Schweizer eine schweizweite Gemeinsamkeit darstellen (bzw. nicht die Konfliktlinien per se, sondern deren Überwindung).

Häufige Parameter von nationalem Identitätsgefühl, das viel Einfluss auf die politische Kultur hat, sind Dinge wie Sprache bzw. Ethnie, die oft im Alltagsverständnis mit Volk gleichgesetzt werden, oder Religion. Diese Einheitlichkeit fehlt in der Schweiz. In der Verfassung von 1848 ist nicht von Volk, sondern von Völkerschaften der einzelnen Kantone die Rede, das heißt, die Schweiz stützt sich nicht auf Einigkeit des Volkes, sondern auf das unabhängige Nebeneinanderbestehen (<http://www.verfassungen.de/ch/verf48-i.htm>, 24.11.2015).

Die Schweiz ist keine Kulturnation. Im 19. Jhdt. wurde die Überwindung dieser genannten Gegensätze als Willensnation bezeichnet und zum nationalen Identitätsgefühl erhoben. Diese Überwindung funktioniert nur aufgrund der dafür geschaffenen Institutionen des Ausgleichs, daher machen diese einen großen Teil der politischen Identität der Schweiz aus (Linder 2000, 6). Dies bezieht sich jedoch nicht auf alle Konfliktlinien der Gesellschaft, denn diese Willensnation war ein Konstrukt der bürgerlichen Elite, die sie durchsetzte.

So lässt sich erklären, warum sowohl das Aushandeln und der Kompromiss, aber auch die Dominanz einer Gruppe über die andere und die sich daraus ergebende Regelung Einfluss auf die politische Kultur der Schweiz haben.

Um die Konfliktlinien und deren Überwindung und den damit verbundenen Einfluss auf die politische Kultur herauszuarbeiten, empfiehlt sich ein kleiner Abriss der relevanten Schweizer

Geschichte.

Werner Seitz findet 3 ausschlaggebende Elemente der Politischen Kultur der Schweiz:

1. Die nationale Identität
2. Die Konkordanzdemokratie, die auf Kompromiss und Ausgleich ausgerichtet ist, um die Verschiedenheit der Schweizer Gesellschaft zu überwinden
3. Die Institutionen der direkten Demokratie

(http://www.werner-seitz.ch/?o=T_2006_2_Politische%20Kultur%20%28IMW%202002%29.htm, 12.02.2015)

Die Punkte 2 und 3 werden in anderen Teilen der Arbeit noch genauer besprochen, da es sich hierbei um das, was ich systemimmanente Hindernisse für einen EU Beitritt nenne, handelt. Die Betrachtung der Politischen Kultur ist wichtig für das Verständnis der Entscheidungen des Schweizer Stimmbürgers, aber natürlich auch in einer Wechselbeziehung zu den Besonderheiten des Schweizer Systems steht. Ohne die Politischen Kultur hätten sich System und Institutionen nicht so entwickeln, bzw. sich nicht so lange behaupten können, und ohne die Schweizer Institutionen der Konkordanz, des Föderalismus und der direkten Demokratie wäre die Politische Kultur der Schweizer heute eine andere.

Nationale Identität

Die erste Idee einer Schweizer Nation kam im Zuge des Schwabenkrieges, bzw. Schweizerkriegs im ausklingenden 15. Jhd. auf. Als erster deutschsprachiger Krieg wurde dieser auch mit propagandistischen Mitteln geführt. Gekennzeichnet war die Propaganda durch gegenseitige Beschimpfungen und Verunglimpfungen (Kuhschweizer, Sauschwaben; was die Bezeichnung der Sodomie beinhaltet, u.a. wurden Kühe in Brautkleidern an die Front mitgeführt, um den Gegner zu verhöhnen (Reinhardt 2011, 147). Interessant ist hier jedoch die Idee, die sich aus dem Einflussbereich des Reiches zurückziehenden Eidgenossen also Verräter am eigenen Blut zu beschimpfen. Die Zugehörigkeit zum deutschen Volke durch Abstammung bedeutete im Selbstverständnis der damaligen (humanistischen) Gelehrten auch die Zugehörigkeit zur deutschen Nation. Die Eidgenossen begingen also einen Verrat an Reich und deutscher Nation. Die propagandistische Gegenoffensive bestand darin, einen eigenen eidgenössischen Ursprung zu propagieren, der älter war als die deutsche Nation. Man wählte als Ahnen keine Deutschen, sondern das keltische Volk der Helvetier, die dieses Gebiet in der Antike besiedelten, als Zeitgenossen des antiken Römischen Reiches war ihre Geschichte also

älter als die des hl. Römischen Reiches. Dem Großteil des Schweizervolks (v.a. den Deutschschweizern) eine keltische Abstammung zu unterstellen, ist natürlich genealogisch nicht haltbar (Anm.). So entstand zum ersten Mal der Gedanke einer eigenen Schweizer Nation, abseits der deutschen Nation. Urvater dieses Gedankens war Heinrich Loriti, genannt Glarean (nach seinem Heimatkanton Glarus). (Reinhardt 2011, 143ff)

Die nationale Identität der Schweiz, ein Schweiz-Patriotismus wurde, wie in anderen Ländern auch, im 19. Jhdt. geschaffen. In der Schweiz war dies ein Projekt der Aufklärung. Zu erwähnen ist hier die Helvetische Gesellschaft, einer überkonfessionellen Organisation, bestehend aus Intellektuellen aus Adel und Bürgertum, die im Sinne der Aufklärung die konfessionellen Gegensätze überwinden wollten und somit danach strebten ein gesamtschweizer Zusammengehörigkeitsgefühl herzustellen, ein Loyalitätsgefühl nicht nur gegenüber der Konfession und dem Kanton, sondern auch gegenüber der Willensnation (Seitz 2006). In dieser Zeit wurden auch die Gründermýthen wie Wilhelm Tell und Rütlichschwur als gesamtschweizer Identitätsstifter installiert.

Die Mehrsprachigkeit der Schweiz, die durch Gebietserweiterungen seit dem 15. Jhdt. besteht, wurde mit dem 19. Jhdt. zum „Kult“ im Sinne der Schweizer Besonderheiten erhoben und fand bis zur Bundesverfassung 1848 auch Einzug in die Schweizer Gesetzgebung .

All die verbindenden Dinge, wie gemeinsame Religion oder Ethnie (hier natürlich besonders über die Sprache sichtbar gemacht), die in anderen Ländern durchaus als nationale Identitätsstifter gedient haben, fehlen der Schweiz.

Das Fehlen von nationalstaatlichen Parametern im Sinne des 19.Jhdt. und die Überwindung dieser Unterschiede und Gegensätze wurden als Grundlage für die nationale Schweizer Identität herangezogen, Die Schweiz sieht sich in ihrem Selbstverständnis als Willensnation. Diese Willensnation war anfangs allerdings geprägt von denen, die sie installieren wollten, einer aufgeklärten bürgerlichen, sehr liberalen (oder wie man in der Schweiz sagt: freisinnigen) Elite.

Der Ausgleich

Der gesellschaftliche Ausgleich in der Schweiz hat eine lange Tradition und geht bis ins ausklingende 15. Jhdt. zurück. Zu Beginn war die ausschlaggebende Konfliktlinie natürlich vor allem die konfessionelle.

Die Tagsatzung

Die Tagsatzung ist aus einer Schiedsgerichtbarkeit entstanden und stand an Stelle der exekutiven und legislativen Gewalten, wie es sie in zentraleren Systemen gab. Durch die relative Autonomie der einzelnen Stände (Kantone) war ihre Wirkungseffizienz allerdings beschränkt. Die Stände schickten je zwei Gesandte, deren Verhandlungsspielraum durch Instruktionen aus dem Heimatstand beschränkt war. Abgesehen davon mussten Beschlüsse im Organ einstimmig gefasst, und danach noch von den einzelnen Ständen ratifiziert werden. (Vielleicht ein bisschen vergleichbar mit dem Rat der EU in Belangen der ehemals 2. und 3. Säule.)

Als besonderes Element der Konfliktschlichtung wurden die zuletzt in die Eidgenossenschaft (der 13 Alten Orte) aufgenommenen Stände dazu angehalten, sich bei Konflikten neutral zu verhalten um eine mediative Rolle einnehmen zu können. Die Konflikte waren mit Beginn der Neuzeit vor allem konfessioneller Natur. Dies kam in sogenannten Gemeinen Herrschaften, also Gebieten, die (aus Gründen der militärischen Eroberung) von mehreren Ständen gemeinsam als Vogtei verwaltet wurden und in denen die Herrschaften unterschiedlicher Konfession waren, besonders oft zum Tragen. Die Aufgabe als Mediator übernahmen jeweils zwei reformierte (Basel, Schaffhausen) und zwei katholische Orte (Freiburg, Solothurn), die an den Gemeinen Herrschaften keinen Anteil hatten. (Seitz 2006)

Es handelt sich hierbei also um ein paritätisches Gremium zum Aushandeln von Konflikten unter Einbeziehung von Neutralen zur Schlichtung bei Streitfragen. Werner Seitz sieht dies im Kontrast zum Prozessieren vor Gerichten, wie es anderswo zur Streitschlichtung gehandhabt wird, also der Schweizer Sonderweg des politischen Aushandelns gegenüber der Rechtlichen Klärung (Vgl. Seitz 2006).

Die durchwegs auch kriegerische und machtpolitische eidgenössische Geschichte beweist, dass es nicht immer so rational und konsensorientiert zugeht, doch erwies sich die Verhandlung sehr gleichberechtigter Partner und der Schutz der Minderheiten durch Gleichwertigkeit der Stimmen, trotz unterschiedlicher Größe der Stände, als das hilfreichere Instrument der Konfliktlösung. Dieses Verhandlungswesen der Stände ist Teil der politischen Kultur und stark im Bewusstsein verankert. Im heutigen politischen System der Schweiz ist das Erbe der Tagsatzung noch immer vorhanden und macht sich bemerkbar in der sehr mächtigen 2. Kammer, dem Ständerat, wo es zwar kein Einstimmigkeitsprinzip mehr gibt, aber wo jeder Kanton (bzw. 2 Halbkantone) je 2 Stimmen hat, und der gänzlich in den Gesetzgebungsprozess eingebunden ist. Diese proportionale Verzerrung soll die kleinen,

ländlichen Kantone, die überwiegend katholisch besiedelt sind, schützen. Dazu jedoch mehr beim Kapitel zum Föderalismus.

Mit der Einführung von fakultativen Gesetzesreferenden (genau ausgeführt im Kapitel über direktdemokratische Elemente) in der zweiten Hälfte des 19. Jhdt. wurde ein Instrument geschaffen, das hier auch als eigener Bestandteil der eidgenössischen Politischen Kultur geführt wird. Es hat den Integrationsprozess der großen katholisch-konservativen Minderheit und damit den Ausgleich entlang der konfessionellen Konfliktlinie vorangetrieben. Beim Übergang vom Staatenbund in den Bundesstaat 1848 wurde die katholisch-konservative Minderheit nicht einbezogen. Sie hatte zuvor als Sonderbund (der katholischen Kantone parallel zum Staatenbund der Eidgenossenschaft) gegen die zahlenmäßig überlegenen liberalen Kantone im sogenannten Sonderbundskrieg, defacto ein konfessioneller Bürgerkrieg, verloren. Ihr wurde ungeachtet bestehender Verträge die neue Verfassung aufoktroziert (eigentlich hätte die Tagsatzung einstimmig entscheiden müssen), woraufhin die Konservativen für 30 Jahre politisch untätig blieben.

Durch das direktdemokratische Element des Referendums fanden sie den Weg zurück auf die politische Bühne. Zwischen 1874 und 1890 wurden mit Hilfe des Referendums 16 Volksabstimmungen eingeleitet (Vgl. Seitz 2006, Fußnote 8). Durch diesen Druck von unten war die liberale Mehrheit veranlasst, die konservative Opposition Ende des 19. Jhdt. an der Regierungsverantwortung zu beteiligen (bis dahin gab es nur protestantisch-freisinnige Bundesräte). Abgesehen davon verschob sich der politisch-konfessionelle Konflikt mit der Gründung und der Etablierung der Sozialdemokratie zu einem Links – Bürgerlichen Konflikt. Doch auch die Linke sollte erst mit dem Zweiten Weltkrieg in das Proporzsystem eingebunden werden (Seitz 2006).

Man erkennt, dass sich die Konkordanz in der Schweiz immer der Situation und der Kräfteverteilung angepasst hat und alle gesellschaftlich- oder politisch relevanten Gruppen miteinbezieht. Dennoch herrscht in der Schweiz kein lupenreiner Pluralismus.

Gesellschaftliche Kräfte, die als nicht relevant erachtet werden oder die sich nicht organisieren können, werden dadurch zusätzlich marginalisiert (Seitz 2006). Ein gutes Beispiel ist die hohe Anzahl an ausländischen Arbeitskräften und die restriktive Einbürgerungspolitik der Schweiz, die trotz Konkordanz und Proporz fast ein Viertel der Bevölkerung aus dem politischen Prozess ausschließen.

Die direkte Demokratie

Dieser Punkt wurde schon ausführlicher im dafür vorgesehenen Kapitel behandelt, aber hier soll die Politische Kultur im Vordergrund stehen.

Wie bereits dargestellt wurde, ist die Schweiz aus einer losen Verbindung sehr unabhängiger und zum Teil sehr kleiner Stadtstaaten und Talschaften entstanden. Diese Kleinheit macht direktdemokratische Beteiligung natürlich leichter. Bereits Ende des Hochmittelalters gab es Landsgemeinden, bei denen die Bürgerschaft über Belange der Verwaltungseinheit direkt, öffentlich abstimmte (siehe „Landsgemeinden“), Referenden und Bürgerversammlungen. Diese Tradition der direkten Mitbestimmung erfuhr zwar im Laufe der Geschichte immer wieder Einschränkungen (in absolutistischeren Phasen), konnte sich jedoch bis zur Entstehung des Bundesstaates retten. Bereits 1874 wurde das fakultative Referendum auf Bundesebene eingeführt (Integration der katholisch – konservativen Minderheit in den liberalen Bundesstaat, siehe „der Ausgleich“) und 1891 die Initiative (<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php>, 12.08.2014).

Wichtig für das Verständnis der politischen Kultur ist, dass die direkte Demokratie in der Schweiz sehr hohe Akzeptanz erfährt, und zwar von allen politisch relevanten Lagern: vom liberalen, vom konservativen, vom linken und vom (populistisch) rechten. Vor allem im deutschsprachigen Teil, dem bevölkerungsreichsten. Es ist unter populärem Gesichtspunkt sehr riskant, einen Versuch zu unternehmen, die Mitbestimmungsrechte beschneiden zu wollen (Seitz 2006). Immerhin gaben 2001 88% der Schweizer an, mit ihrem System zufrieden zu sein (<http://www.faz.net/aktuell/politik/volksabstimmung-die-schweizer-sind-zufriedenere-demokraten-127716.html>, 15.08.2014)

Das wirkt sich natürlich auch auf politische Kampagnen zugunsten eines EU Beitritts aus. Ein Teil der Akzeptanz gegenüber diesen Volksentscheiden ist die Anerkennung der Ergebnisse. Wenn die Minderheit von der Mehrheit des Stimmvolkes „overruled“ wird, und mag der Unterschied noch so knapp sein, wird das Ergebnis anerkannt und bekommt dadurch auch zeitlich gesehen eine monumentale Gültigkeit. Daher haben sich pro - europäische Kräfte seit ihrem Scheitern mit der Initiative „Ja zu Europa“ (Aufnahme von Beitrittsverhandlungen und Anpassung des Schweizer Rechts) auch nicht mehr so weit vorgewagt. Die EU Politik der Bundesregierung wurde durch dieses deutliche Nein zum EU Beitritt auch beeinflusst und hat den Bilateralen Verhandlungsweg bestätigt.

Als vierten Punkt könnte man vielleicht noch den Sonderweg der Schweiz nennen, der sich durch die Elemente der 3 vorangegangenen Punkte zusammensetzt und sich durch diese

Andersartigkeit und Unabhängigkeit der Schweiz definiert.

Dazu zählen viele Aspekte: die schon genannten, wie direkte Demokratie, Konsens, die Heterogenität der Bevölkerung, aber auch das sich Heraushalten, also die in der Schweiz nach wie vor sehr geschätzte Neutralität, die sehr frühe Unabhängigkeit von dominierenden Großmächten sowie der aktuell gewählte Sonderweg, um sich abseits eines Vollbeitritts mit der EU zu assoziieren. Wichtig ist, dass dieses Anderssein der Schweiz von der Bevölkerung im kollektiven Verständnis mitgetragen wird und als Teil des Schweizerseins gesehen wird und somit auch zur Politischen Kultur zählt.

Schon in den Gründermythen der Schweizer, die im Hochmittelalter datiert sind, der Tell Sage und dem Rütlichschwur, geht es um die Emanzipation und Befreiung von der verhassten Fremdherrschaft („eher den Tod, als die Fremdherrschaft leben“) der Habsburger Landvögte. Es ist nicht sicher, ob die Protagonisten in der Form überhaupt existiert haben oder die Ereignisse überhaupt so stattgefunden haben (Stadler 2003, 40). Das tut aber für das Identitätsgefühl der Schweizer nichts zur Sache, diese Mythen sind stark im kollektiven Gedächtnis verankert und sind ein wichtiger Bestandteil des politischen Selbstverständnisses der Schweizer.

Tatsächlich war es so, dass sich relativ unabhängige Talgemeinschaften und Städte im Hochmittelalter zu einem losen Bündnis zusammengeschlossen haben (anfänglich 3 deutsch-schweizer Kantone: Uri, Schwyz, Nidwalden), um politische und wirtschaftliche Vorteile zu nutzen. Hauptsächlich ging es in dem Bündnis um gegenseitigen Schutz gegen Bedrohungen von außen, aber auch um Rechtsprechung und Streitschlichtung innerhalb des Bundes, also zwischen den Eidgenossen. Hervorgehoben wurde die Ablehnung von Richtern von außerhalb (Stadler 2003, 37f). Diesem Bündnis schlossen sich bis in die Neuzeit hinein sukzessive weitere Städte/Kantone an oder wurden erobert (Reinhardt 2011, 66f). Im Hochmittelalter wurde die kaiserliche Überherrschaft noch anerkannt, jedoch richteten sich Unabhängigkeitsbestrebungen und der Hass gegen Einfluss von außen vor allem gegen die vererbte Vogteigewalt seitens der Habsburger Adeligen (Stadler 2003, 38).

In der Erneuerung des Dreierbündnisses (1315), diesmal in deutscher Sprache, wird das Wort Eidgenossen das erste Mal erwähnt (Stadler 2003, 43).

Diese Ablehnung der Fremdbestimmung (seitens der Habsburger Vögte) ist ein im Telldrama aufgearbeitetes Sujet, welches (wie schon erwähnt) auch heute noch essentiell zum Gründungsmythos und zum geschichtlichen und politischen Selbstverständnis der Schweiz beiträgt.

Wahrscheinlich war die Realität viel unblutiger als die Tell-Sage, und das Aufbegehren der

Schweizer Kleinadeligen und Großbauern richtete sich (in der Zeit der ersten Bünde) nur gegen die Habsburger Vögte und fand immer in Akzeptanz der königlichen (bzw. kaiserlichen) Herrschaft statt, was aber nicht bedeutet, dass der (anfängliche) Dreierbund keine offiziellen Schlachten gegen die Habsburger führte (Stadler 2003, 40). Etwas später, im Laufe des 15. Jhdt., konnten die Eidgenossen die Habsburger Herrscher in mehreren Kriegen vollständig aus ihrem Territorium vertreiben.

Auch heute noch, wo die Schweiz kein Staatenbund, sondern ein Bundesstaat ist, genießen die Gliedstaaten (Kantone), verglichen mit anderen Bundesstaaten, ungeheure Unabhängigkeit und Machtkompetenzen gegenüber der zentralen Verwaltung. Aber dazu findet sich mehr im Kapitel Föderalismus.

Die Neutralität

Die Neutralität, die für manche Schweizer fast schon religiösen Charakter hat, ist auch eine wichtige Institution im Schweizer Selbstverständnis. Die Furcht vor ihrer Einschränkung hat interessanterweise eine prominente Position in der Liste der Kontra EU Beitritt Gründe. 69% der Befragten wollen keine Änderung der Neutralität durch einen EU-Beitritt. (Hollmann, 2005, S 37). Von ihrer Definition her aber würde die Schweizer Neutralität nicht von einer Mitgliedschaft betroffen werden, da die EU kein Militärbündnis ist und in keiner Weise zu militärischen Einsätzen verpflichtet. Von den Nachbarländern der Schweiz, die bis auf den Zwergstaat Liechtenstein alle EU Mitglieder sind, traue ich mich zu behaupten, wird die nächsten Jahrzehnte keine militärische Bedrohung ausgehen. Die bewaffnete Selbstverteidigung wird nicht zur Anwendung kommen. Für Beteiligung an Peace-Keeping Missionen, wie dies bereits im Kosovo der Fall war, kann sich die Schweiz auch als EU Mitglied entscheiden oder aber auch nicht, darauf nimmt die Union keinen Einfluss. Somit spielt Neutralität im heutigen europäischen Staatensystem militärisch natürlich nur mehr eine untergeordnete Rolle. In der Politischen Kultur der Schweizer jedoch ist sie ein wichtiger Bestandteil.

Nun bleibt die Frage, warum die Neutralität für die Schweizer so wichtig ist. Einen guten Erklärungszugang findet man wieder über die Politische Kultur. Das rührt ebenfalls von den schon beschriebenen Phänomenen her: die inneren Konfliktlinien der Schweiz, nämlich die konfessionelle und die sprachliche. Sehr vereinfacht gesagt sah sich die Schweiz im Laufe der Geschichte und durch ihre geographische Lage außenpolitisch vor allem mit konfessionellen Konflikten und mit Konflikten zwischen Deutschland bzw. Österreich und Frankreich

konfrontiert. Eine Einmischung, bzw. ein sich Hineinziehen-lassen hätte die potentiellen Konfliktherde durch die besondere Situation der Schweiz zusätzlich angeheizt und die Einheit des Staatenbundes (bzw. später Bundesstaates) gefährdet. Wie vieles in der Schweizerischen Politischen Kultur entstand die Neutralität nicht aus einem „Good Will“ heraus, sondern aus einem Selbsterhaltungstrieb (Stadler 2003, 105).

Begonnen hat die Idee der militärischen Zurückhaltung, dem „Stillesitzen“, nach der Schlacht von Marignano 1515, wo die Schweizer Truppen die schwerste Niederlage ihrer Geschichte einstecken mussten. Aus dieser Erfahrung heraus pflogen die Schweizer seit damals einen außenpolitischen Kurs der Zurückhaltung. Auch im verheerenden 30 jährigen Krieg, der ja ein konfessioneller war, hielten sich die Eidgenossen im Prinzip heraus, und bis auf die „3 Bünde“ in Graubünden, die durch ihre Alpenpässe geostrategische Bedeutung für die Kriegsparteien hatten, blieb das Land von Verwüstungen verschont.

Im Zuge der Napoleonischen Besetzung 1798 wurde die Eidgenossenschaft zum Vasallenstaat und in eine Militärallianz gezwungen und musste die Neutralität somit aufgeben. Im Zuge der Napoleonischen Kriege kämpfte die Schweiz das letzte Mal außerhalb ihrer Landesgrenzen. Am Ende beteiligen sich die Eidgenossen am Kampf gegen Napoleon und konnten 1815 ihre Neutralität und ihre territoriale Souveränität gegen Paris durchsetzen.

Durch die Niederlage Napoleons konnte die Schweiz im Zuge des Wiener Kongresses wieder ein unabhängiger Staatenbund werden, und ihre Neutralität wurde vertraglich gefasst und international anerkannt. Was sehr pathetisch und romantisch klingt, hat natürlich auch sehr profane Hintergründe. Die Schweiz, obwohl am Ende beim Kampf gegen Napoleon dabei, wurde am Wiener Kongress als vormaliger Vasallenstaat Frankreichs zum Verhandlungsobjekt der Großmächte. Man kam zu dem Schluss, dass eine neutrale und militärisch starke Schweiz als Puffer zwischen Frankreich und Österreich sehr sinnvoll wäre. Aber natürlich lag die Neutralität auch im Interesse der Schweiz, die durch die Kriegshandlungen stark in Mitleidenschaft gezogen war.

(Vgl. Broschüre Die Neutralität der Schweiz auf

<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication.parsys.0011.downloadList.00111.DownloadFile.tmp/broschneutraletaetd.pdf>, Seite 4, 5, 10

und NZZ: Artikel über 200 Jahre Wiener Kongress

<http://www.nzz.ch/international/europa/verhandlungen-statt-kriege-1.18385714>, 18.9.2014)

#3 Der Wirtschaftsstandort Schweiz

Die Bilateralen Verträge

Die EU ist der wichtigste Handelspartner für die Schweiz. Über 60% der Exporte und über 80% der Importe werden mit Ländern aus dem EU Raum abgewickelt

(<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/05/blank/key/handelsbilanz.html>, 29.11.2015). Unter diesen Voraussetzungen erscheint es natürlich logisch, dass die Schweiz, auch wenn Volk und Stände gegen einen EU Beitritt sind, an den Vorzügen des europäischen Binnenmarkts teilhaben will: in Form von zwei Vertragswerken, die in der Schweiz gemeinhin als Bilaterale Verträge I und II bekannt sind.

Ich werde die Inhalte der Vertragswerke nur oberflächlich, bzw. einzeln selektiv und beispielhaft wiedergeben, da die relevante Frage hier nicht um den Inhalt geht, sondern um das Zustandekommen, die Hintergründe und die rechtlichen Rahmenbedingungen.

Die Themen der Bilateralen Verträge:

(Vgl. die Infobroschüren der Direktion für Europäische Angelegenheiten

<http://www.europa.admin.ch/themen/00500/index.html?lang=de>, 23.06.2014)

Die Bilateralen Vertragswerke und darüber hinausgehende Abkommen zwischen der Schweiz und der EU sind mittlerweile ein hochkomplexes Geflecht an Rechtsmaterie, das über 20 Hauptabkommen und 100 Sekundärabkommen beinhaltet (Tobler 2008, 19).

Bilaterale I:

Personenfreizügigkeit: Wohnort, Arbeitsplatz (mit Einschränkungen), Übergangsfrist bei Osterweiterung,

Technische Handelshemmnisse: gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen für Industrieprodukte,

öffentliches Beschaffungswesen: WTO Regeln für Beschaffung erweitert auf sämtliche Infrastruktur,

Landwirtschaft: Tarifabbau für bestimmte Produkte, gegenseitige Anerkennung der Zulassungsbestimmungen,

Landverkehr: Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrabgabe, Lastbeschränkung auf 40t erhöht,

Luftverkehr: Zugang zum liberalisierten Europäischen Luftverkehrsmarkt, 7 der 8 Freiheiten

des Luftverkehrs

Forschung: Beteiligung der Schweiz am 7. EU Forschungsrahmenprogramm

Bilaterale II:

Shengen: keine Personenengrenzkontrollen, Zusammenarbeit Justiz Polizei, bessere Außenkontrollen,

Dublin: Regelung des Asylprozederes nach EU Recht,

Zinsbesteuerung: Rückbehalt von veranlagtem EU Bürger Geld an EU Länder zurückgezahlt,

Betrugsbekämpfung: verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Betrug bei indirekten Steuern,

landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte: Senkung bzw. Abschaffung von Zöllen und Ausfuhrsubventionen,

Umwelt: Teilnahme an Europäischer Umweltagentur, Sammlung von Daten nach verbindlichen Kriterien,

Statistik: Datenerhebung an die EUROSTAT angepasst,

MEDIA: Teilnahme am Filmförderungsprogramm MEDIA,

Ruhegehälter: keine Doppelbesteuerung von Pensionen EU Beamter mit Wohnsitz Schweiz

Diese bilaterale Form der Integration ist den Schweizern eher zugänglich als ein EU-Beitritt, denn sie haben 2000 in der Volksabstimmung, nach einem Referendum gegen den Bundesbeschluss zur Annahme der Verträge, mit über 67% Stimmenanteil bei einer Beteiligung von 48% für die Annahme des Vertragswerks gestimmt

([http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/bilaterale-](http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/bilaterale-1/Seiten/default.aspx)

[1/Seiten/default.aspx](http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/bilaterale-1/Seiten/default.aspx), 23.06.2014). Die EU, die nach dem (knappen) nein zum EWR Beitritt der Schweiz und die darauf folgende Stilllegung der EU Beitrittsverhandlungen seitens der Schweiz (<http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00505/00610/index.html?lang=de>,

23.06.2014) offensichtlich geschockt war und vorsichtig geworden ist, baute in die Bilateralen Verträge I, deren Verhandlungsbeginn 1994 und deren Abschluss 1998 war (Hollmann, 2005, 22) die so genannte Guillotine Klausel ein, die nichts anderes bedeutet, als dass die 7 Sektoralabkommen vertraglich zusammenhängen und nur als Gesamtpaket zu haben sind. Ein Aussteigen aus einem Vertragssektor bedeutet das Hinfälligwerden des gesamten Vertragswerks. Somit wollte man verhindern, dass sich die Schweiz die ihr zuträglicheren Vertragspunkte beibehält und die unbeliebten, wie die Freizügigkeit des Personenverkehrs,

kündigen (Hollmann, 2005, 23f) (was im politischen System der Schweiz durch ein Referendum nicht all zu aufwendig ist und formaljuristisch bis Februar 2017 auch geschehen müsste).

Prinzipiell kann man sagen, dass die bilateralen Abkommen I sich eher mit Themen aus der ehemals ersten, der wirtschaftlichen Säule der EU befassen. Vor allem geht es um den gegenseitigen Zugang zu Märkten (Arbeitsmarkt, Luftverkehrsmarkt, Abbau von Handelshemmnissen für Landwirtschaftsprodukte, Gleichbehandlung in- und ausländischer Unternehmen bei öffentlichen Vergabeverfahren, Anerkennung von Zertifikaten und Prüfberichten etc.) (Integrationsbericht, 1999, 293ff). Im zweiten Vertragswerk wurde die bilaterale Kooperation auch um Punkte der gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik erweitert. Der wichtigste Punkt ist der Beitritt der Schweiz zu den Abkommen Schengen und Dublin, also die Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen der Inneren Sicherheit, um die Grenzkontrollen innerhalb der Vertragspartner auf ein Stichprobenausmaß zu reduzieren, dafür aber die Außengrenzen dementsprechend abzusichern, und eine Regelung, die die Aufnahme von Asylwerbern, die nach Europa kommen, regelt. Diese Regel besagt, dass ein Land keinen Flüchtling aufnehmen muss, der durch ein sicheres Drittland angereist ist, weil er bereits dort um Asyl ansuchen hätte müssen. Alle Nachbarländer der Schweiz gelten als sichere Drittländer, daher kommen als Asylwerber nur mehr Flüchtlinge in Frage, die mit dem Flugzeug angereist sind oder denen der Anreiseverlauf nicht nachgewiesen werden kann. In diese Abkommen fällt auch die Zusammenarbeit von Polizei, bzw. Behörden bei grenzüberschreitenden Verbrechen, so z.B. die Steuerhinterziehung. Dieser Tatbestand zieht in der Schweiz keine Justizstrafe nach sich. Daher stellt das Schweizer Bankgeheimnis auch kein großes Ermittlungshindernis für Schweizer Behörden dar. Jedoch, traue ich mich zu behaupten, ohne es beweisen zu können, dass in der Schweiz Mrd. von € gebunkert sind, die eigentlich in der EU hätten versteuert werden müssen. Daher ist das Bankgeheimnis den EU Behörden ein Dorn im Auge. Nichtsdestotrotz konnte die Schweiz im bilateralen Abkommen ihr Bankgeheimnis verteidigen und eine dauerhafte Ausnahmeregelung erwirken (<http://chronik.geschichte-schweiz.ch/bilaterale-abkommen.html>, 26.06.14), d. h. die Schweiz wird auch künftig keine Daten von Anlegern erheben, bzw. diese auch nicht an ausländische Behörden übermitteln. Ein weiterer Punkt in der Kategorie Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik in den bilateralen Verträgen II ist die Betrugsbekämpfung, mit der die EU und die Schweiz gemeinsam z.B. dem Schmuggel besser vorbeugen wollen (<http://chronik.geschichte-schweiz.ch/bilaterale-abkommen.html>, 26.06.14).

Weiters wurde in diesem Vertragswerk, das ja eine Erweiterung und Ergänzung des ersten

Teils darstellt, die Ausdehnung der Freizügigkeit für Personen auf die damals 10 neuen EU Mitglieder festgelegt. Jedoch wurde, ähnlich wie ja in Österreich auch, eine Übergangslösung mit Kontingentregelung bis 2011, und einer Option bis 2014 geschaffen

(<http://chronik.geschichte-schweiz.ch/bilaterale-abkommen.html>, 26.06.14). Sowohl gegen den Vertragspunkt Schengen/Dublin als auch gegen die Ausdehnung der Freizügigkeit fanden sich 2005 genügend Schweizer, um jeweils ein Referendum einzuleiten, also einen Vetoplayer zu aktivieren, jedoch in beiden Fällen sagte das Schweizer Volk ja zu den Verträgen und damit zur bilateralen Integration

(<http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00505/00601/index.html?lang=de>, 23.06.14).

Dies führt nahtlos zum nächsten Punkt, in dem dargestellt wird, wie fragil dieses Vertragswerk ist, da solche Referenden und Initiativen permanent eine Bedrohung für die Bilateralen Abkommen sind und eigentlich nur vom „Good Will“ der Vetoplayer abhängt.

Erkenntnisgewinn, Bearbeitung der Hypothesen

Der bilaterale Selbstbetrug

Wie ich versucht habe in dieser Arbeit darzustellen, ist das grundsätzliche Problem zwischen der Schweiz und der EU die Diskrepanz zwischen dem Politischen System und der Einhaltung von Völkerrechtlichen Verträgen. Dies macht einen EU Beitritt der Schweiz bei Beibehaltung des aktuellen Systems unmöglich, da eine Blockade eines einzigen Vetoplayer (zu der ihn das Schweizer Bundesrecht befähigt) bei der Umsetzung von EU Primär- und Sekundärrecht in Schweizer Bundesgesetze zur Vertragsbrüchigkeit führen würde. Bis zum heutigen Zeitpunkt ist eine nachhaltige Änderung der wesentlichen Punkte dieses Politischen Systems ausgeschlossen, da eine solche an den Widerständen der relevanten Vetoplayer scheitern wird. Es ist auch nicht abzusehen, dass sich diese Tatsache in absehbarer Zukunft ändern wird.

Autonomer Nachvollzug

Um die Nachteile einer Nichtmitgliedschaft zu kompensieren, hat die Schweiz sich auf bilateralem Weg der EU angenähert (siehe entsprechendes Kapitel). Diese Tatsache alleine ist in gewissem Sinne schon ein Selbstbetrug. In der panischen Angst, die nationale Identität, die sich wie schon beschrieben in den politischen Institutionen (Schlagwörter: politischer Ausgleich und Willensnation) äußert, zu verlieren, hat die Schweiz nach einer „entweder und

oder“ Lösung gesucht und scheinbar in Form der bilateralen Annäherung gefunden. In der Realität sieht es aber so aus, dass die Schweiz bemüht ist, peinlich genau die Wirtschaftsgesetzgebung der EU in ihr nationales Recht umzusetzen. Dieses Phänomen nennt sich autonomer Nachvollzug (Linder 2000, 8).

Dieser Sonderweg des autonomen Nachvollzugs hat zur Folge, dass es in der Schweiz in bestimmten Policies genau dieselben Souveränitätsverluste gibt wie in Staaten, die der supranationalen Organisation angehören, aber diese Verluste in der Schweiz nicht durch die Mitgliedschaft und dem damit verbundenen Mitentscheidungsrecht kompensiert werden (Linder 2000, 9). Die Europäisierung ist bereits im vollen Gange, jedoch wird sie nicht „aktiv bewältigt, sondern passiv erduldet“ (Vgl. Linder 2000, 11).

Die oben beschriebene Angst, diese Instrumente des Ausgleichs, also die Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz zu verlieren, ist sicherlich zu begründen. Die Frage ist aber, ob diese Besonderheiten bei einer Teilhabe an der globalisierten Wirtschaft nicht sowieso auf der Strecke bleiben werden.

Diese „entweder und oder“ Lösung des Autonomen Nachvollzugs bei aufrechterhaltener Nichtmitgliedschaft kann man bereits als Selbstbetrug bezeichnen, aber der eigentliche Selbstbetrug, auf den ich hinauswill, äußert sich in einem anderen Zusammenhang.

Guillotineklausel

Die Tatsache, dass die EU in das Vertragswerk eine sogenannte Guillotineklausel eingebaut hat, also die einzelnen Vertragsmaterien nur gemeinsam bestehen und nicht einzeln gekündigt werden können, umgeht die Schweizer Vetoplayer nicht im Geringsten, sie dient der EU nur dazu, zu verhindern, dass die Schweiz sich die Rosinen aus den Verträgen herauspicks und nicht so genehme Vertragspunkte aufkündigt. Sowohl die bestehende Vertragsmaterie als auch der autonome Nachvollzug von Weiterentwicklung der Inhalte, zu dem sich die Schweiz verpflichtet hat, sind einer Blockade durch die Vetoplayer schutzlos ausgeliefert. (Zu jedem Zeitpunkt: die Initiative oder das fakultative Referendum und bei Vertragsanpassungen, die die Verfassung betreffen, auch das obligatorische Referendum.) Eine Stimme über der 50% Marke der Wahlbeteiligten kann das bilaterale Vertragswerk zum Sturz bringen.

Warum spreche ich von Selbstbetrug?

Die Furcht des Schweizer Stimmvolkes seine Privilegien als Vetoplayer zu verlieren, verhinderte bislang (unter anderem) eine Mehrheit für einen EU-Beitritt. Die Einsicht der

politischen, aber vor allem der wirtschaftlichen Vorteile einer völkerrechtlichen Assoziation mit der EU veranlassten das Schweizer Stimmvolk jedoch dazu, sich für die Bilaterale Variante abseits eines Beitritts zu entscheiden. Wie schon weiter oben beschrieben, hängen dieses Abkommen, bzw. seine Teilverträge formaljuristisch am seidenen Faden. Das bedeutet, dass es vom politischen Willen der Vetoplayer abhängt, ob diese Verträge Fortbestand haben. Denn sollte das Schweizer System seine Möglichkeiten voll ausschöpfen, und zwar im Sinne eines Vertragsbruchs mit der EU, dann sind die Bilateralen durch die Guillotineklausel eigentlich obsolet. Bei einem Nichtausschöpfen der Möglichkeiten macht es keinen Unterschied, ob es sich um eine Vollmitgliedschaft handelt (mit Ausschluss der Schweizer Vetoplayer im Gemeinschaftsrecht) oder um eine bilaterale Assoziation (mit stillschweigender Akzeptanz der Vetoplayer bei Vertragsanpassungen). Beziehungsweise hat sich 2014 herausgestellt, dass die Vetoplayer keineswegs in stillschweigender Akzeptanz verharren. In Anbetracht des Schweizer Politischen Systems ist die Bilaterale Lösung keine stabile Alternative.

Also, noch einmal zusammengefasst:

Entweder die Schweiz akzeptiert die Weiterentwicklung der EU Normen und passt sich freiwillig und, ohne Aufsehen zu machen, an jede Entwicklung an, also wie ein Vollmitglied, ohne sie aber (in Ermangelung eines Sitzes im EP, der Kommission und des Rates) aktiv mitgestalten zu können.

Oder aber die Schweiz stolpert über ihr eigenes Gesetzgebungssystem und kann die Vertragsbedingungen nicht erfüllen und verliert daher die ausgehandelten Vorteile.

Eigentlich war oder ist es nur eine Frage der Zeit, bis mit der bilateralen Lösung Probleme auftreten. Jedenfalls muss klar sein, dass bei bestehendem Recht (sowohl vertraglich als auch verfassungsmäßig) die bilateralen Verträge maximal eine temporäre Lösung sind.

Daher spreche ich von Selbstbetrug.

Warum eine bilaterale Lösung? Tatsächlich ein Selbstbetrug?

Eigentlich haben die Bilateralen in der Schweiz eine gute Akzeptanz. Für den Außenstehenden (und auch die pro EU Bewegung in der Schweiz) klingt das zunächst einmal ein bisschen unlogisch. Diverse Assoziationen mit der EU verlangen der Schweiz dieselben Pflichten ab, wie sie auch EU-Vollmitgliedern abverlangt werden. Bei der Anpassung der Vertragsmaterie hat die Schweiz aber kein Mitbestimmungsrecht (z.B. die Assoziierung mit dem Shengen-Dublin Abkommen). Womit man beim zweiten wichtigen Punkt angelangt ist,

den ich ebenfalls in einem gewissen Ausmaß als Selbstbetrug einschätze.

Bei den wichtigsten Freiheiten bezüglich Waren, Dienstleistungen und Personen ist die Schweiz voll assoziiert, also in der Rechtsumsetzung mit einem Mitglied vergleichbar, aber kann die Politik nicht nach ihren Interessen mitbeeinflussen. Das hört sich nach einem Nachteil gegenüber der Vollmitgliedschaft an und ist auch eines der stärksten Argumente der Schweizer Proeuropäischen Bewegung.

Warum gibt es dann in der Schweiz einen Rückhalt eher für die Bilateralen und nicht für eine Vollmitgliedschaft?

Mein Gedankenansatz des Selbstbetruges wird durch die zuvor ausführlich beschriebene Schweizer Politische Kultur wieder relativiert oder zumindest nachvollziehbarer gemacht. Meine Hypothese ist, dass dieser Sonderweg eben genau an der Möglichkeit zur Beibehaltung des Schweizer Systems, also der Eigenwilligkeiten der Politischen Kultur der Schweiz liegt. Solange das System in seiner Form aufrecht bleibt, gibt es eine Exit Option, die es bei einer Vollmitgliedschaft nicht gibt, auch wenn das Nachteile nach sich zieht und die Konsequenzen dieser Option im Moment noch nicht abschätzbar sind.

Der Unterschied zur Vollmitgliedschaft ist, dass das eigenwillige System, mit dem sich die Schweizer identifizieren, aufrechterhalten werden kann. Das heißt, dass die Wahl dieser Sonderlösung mit dem Aufrechterhalten des Selbstverständnisses und der politischen Identität des „typischen“ Schweizers (bezüglich der Politischen Kultur) zu tun hat. Damit ist dieser Weg gar nicht so irrational und selbstbetrügerisch, wie es vielleicht für einen Außenstehenden den Anschein haben mag.

Der positive Ausgang der Abstimmung über die Beschränkung der Personenfreizügigkeit führt sehr klar vor Augen, dass das bestehende Politische System der Schweiz mit einer EU Vollmitgliedschaft nicht unter einen Hut zu bringen wäre, was der Situation aus momentaner Sicht des Schweizer Stimmvolkes wieder eine gewisse Logik gibt. Außerdem darf man nicht vergessen, dass ein Vetoplayer, und man kann durchaus davon ausgehen, dass sich das Schweizer Stimmvolk über Initiative und Referendum als ein solcher wahrnimmt, niemals freiwillig seine Macht abgeben würde (in diesem Fall die Möglichkeit durch Volksinitiative Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess zu nehmen). Daher ist auch das Verhalten, das ich als Außenstehender provokativ als Selbstbetrug bezeichnet habe, wie gesagt gar nicht so irrational.

Konkreter Anlassfall als Beispiel für die Komplexität der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU: die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“

Es gibt durchaus Meinungen in der Schweiz, dass sich das System des Ausgleichs, das vorwiegend auf Minderheiten- und Volksrechten fußt, mit einer EU Vollmitgliedschaft vereinigen lassen würde. Wolf Linder meint sogar, dass sich mit der Teilnahme an den EU Institutionen seitens der schweizerischen Behörden diese Rechte noch offensiver nutzen lassen würden. Und dass Vertragsänderungen in anderen Ländern auch einem Referendum unterstellt werden, sei auch kein Hindernis. Die Mehrheit des EU Sekundärrechts kommt über Richtlinien zur nationalen Umsetzung, und eine Blockade durch einen Volksentscheid wäre kein Drama, weil in anderen Ländern diese Nichtumsetzung ja auch passiere, dort aufgrund anderer Institutionen, die Sanktionen dafür werden in Kauf genommen (Linder 2000, 10f). Nun dieser Meinung bin ich nicht. Ein politisches System „Schweiz“, wie es momentan existiert, bietet die Möglichkeit rechtsbrüchig gegenüber der EU zu werden und das auch schon heute, da die Schweiz überhaupt noch kein Vollmitglied ist. Die Möglichkeiten des Rechtsbruches beziehen sich nicht nur auf neue Vertragsänderungen oder Richtlinien, jede einzelne Zeile von jeder jemals umgesetzten Norm ist in der Schweiz nach heutigem Recht durch ein Referendum oder eine Initiative änderbar. Das kann sich sogar gegen die Grundprinzipien der EU richten. Im Prinzip wäre oder ist die Schweiz permanent in Gefahr, aufgrund ihrer Volksrechte vertragsbrüchig zu werden. Den Beweis dafür hat die Schweiz mit der Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ selbst angetreten.

Am 9. Februar 2014 wurde die von der rechtspopulistischen SVP initiierte Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ gegen den Widerstand fast aller staatlichen Organe und Interessensgruppen angenommen. Die sich daraus ergebende Situation stellt für die Schweiz eine große Herausforderung dar, nicht zuletzt, weil es für diese Situation keine Strategien gibt, obwohl das Schweizer System, wie beschrieben, eine solche Situation permanent möglich macht. Grob gesagt ging es bei der Gesetzesänderung darum, die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften (unabhängig davon, ob sie aus den direkt angrenzenden, den übrigen, den neuen EU Ländern oder dem nicht-EU Ausland stammen) durch Kontingente, also Höchstzahlen pro Jahr zu beschränken

(<http://www.admin.ch/aktuell/00726/00727/index.html?lang=de>, 09.02.2015). Wobei die Initiative sich nicht zu konkreten Zahlen oder Prozentsätzen hinreißen ließ.

Konkret fand die erfolgreiche Initiative Eingang in die Bundesverfassung mit einem Zusatzartikel (Art 121a) im Abschnitt 9 zur Niederlassung von Ausländern in folgendem

Wortlaut:

Art 121

Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich

(.....)

Art 121a

Steuerung der Zuwanderung

1 Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

2 Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden

3 Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

4 Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.

5 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

(Vgl. Schweizer Bundesverfassung)

Wie sich also im Februar 2014 gezeigt hat, kann eine Situation, in der ein Vetoplayer aktiv wird, jederzeit eintreten. Mit dem positiven Ausgang des Referendums, welches die Volksinitiative gegen die Personenfreizügigkeit mit dem Schlagwort „Gegen Masseneinwanderung“ nach sich zog, also mit einer Stimmmehrheit für die Beschränkung der Personenfreizügigkeit auch für Ausländer, die aus dem EU Raum stammen, wurden der Schweiz und der EU die Grenzen der Möglichkeiten einer bilateralen Assoziation aufgezeigt.

Nach der Annahme des Vorschlags auf Revision der Bundesverfassung ist die Schweizer Regierung zum Handeln gezwungen und muss das Gesetz anpassen, dadurch wird die Schweiz aber gegenüber der Europäischen Union vertragsbrüchig. Der gesetzestreue Vollzug der Verfassungsänderung, die die Initiative nach sich zog, würde die Schweizer Bundesregierung eigentlich zwingen, das Abkommen zur Personenfreizügigkeit mit der EU neu zu verhandeln. Die Schweiz hat im Juli 2014 den schriftlichen Antrag auf Verhandlungen zur Anpassung des Vertrages gestellt:

„Revision of the Agreement on the Free Movement of Persons

Dear Mr Grippa,

On 20th June 2014, the Federal Council approved the concept for the implementation of Article 121a of the Federal Constitution, which aims at the introduction of a new admission system based on quantitative limits and quotas, combined with a preference for nationals. After an indepth analysis, it came to the conclusion that there is a conflict between the new constitutional requirements and the Agreement on the Free Movement of Persons, namely its articles relating to the principle of non-discrimination (including national priority), the stand still clause, and the right to stay.

Therefore, as already announced at the Joint Committee meeting of 12th June 2014, I confirm Switzerland's request to revise the Agreement, in accordance with its article 18.

In order to keep our constitutional mandate, which gives us a three-year limit to renegotiate agreements that conflict with Article 121a, I would appreciate if we could

meet at your earliest convenience to exchange views on the matter and to discuss possible next steps.

Yours sincerely Federal Office for Migration

Mario Gattiker
Director“

(Vgl. Brief an Gianluca Grippa, Referatsleiter im Europäischen Auswärtigen Dienst, dort zuständig für die Schweiz,

https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/eu/Brief-Schweiz-EU-Revisionsbegehren-FZA_EN.pdf, 21.04.2015)

Wenig überraschend hat die EU, vertreten durch Kommissarin Catherin Ashton, dieses Begehren zurückgewiesen

(<http://www.admin.ch/aktuell/00726/00727/00734/index.html?lang=de>, 09.02.15).

Mit dem Wechsel der EU-Kommission konnten Konsultationen wieder aufgenommen werden.

Am 11.02.2015, also knapp ein Jahr nach der Annahme der Initiative, hat der Bundesrat ein Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit der EU beschlossen, um die Personenfreizügigkeit anzupassen

(<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-56194.html>, 08.12.2015)

Im besten Falle für die Schweiz schafft sie es, gemäß ihrer eigenen Gesetzeslage, das Freizügigkeitsabkommen mit der EU innerhalb der vorgegebenen Frist von 3 Jahren neu zu verhandeln und, gemäß ihrer veränderten Verfassung, anzupassen, im schlimmsten Falle beruft sich die EU auf die Guillotine Klausel und kündigt das ganze Vertragswerk der Bilateralen I.

Wie gesagt, sind die Konsequenzen einer Exit Option noch nicht abschätzbar und werden sich erst herauskristallisieren. Juristisch gesehen müsste es eigentlich so passieren, dass die Verträge solange in Kraft bleiben, bis es zu einer neuen Rechtslage kommt, sprich die Schweiz die neue Situation gesetzmäßig verarbeitet und sanktioniert und somit gegen Vertragsrecht verstößt. Wenn das passiert, ohne dass vorher einvernehmlich neue Bedingungen ausgehandelt werden, treten die Verträge, die durch die Guillotine Klausel mit der Personenfreizügigkeit zusammenhängen, nach 6 Monaten automatisch außer Kraft.

Shengen und Dublin hängen zwar nicht durch die Guillotine Klausel an der Personenfreizügigkeit, der gesunde Menschenverstand sagt einem aber, dass bei der Durchsetzung einer Kontingentregelung für Zuwanderung auch aus EU Ländern ein Shengener Vertrag nicht aufrecht zu erhalten ist

(<http://www.admin.ch/aktuell/00726/00727/00735/index.html?lang=de>, 09.02.2015).

Wie sich die Situation realpolitisch auflöst, ist zum momentanen Zeitpunkt noch nicht ganz absehbar, aber auch wenn die Schweiz es schafft die Verträge zu erhalten, bleibt das grundlegende Problem mit den zwei Rechtssystemen evident.

Geht man jetzt davon aus, dass die Schweiz ein EU Vollmitglied wäre, wäre so ein Verhalten EU-rechtswidrig. Würde die Schweizer Regierung das Referendum jedoch ignorieren, wäre es ein Verstoß gegen Schweizer Bundesrecht. Eine Situation also, die noch keine rechtliche Lösung, aber wahrscheinlich auch noch keine politische Lösung kennt.

Daher ist es so, dass die Schweiz für einen Vollbeitritt ihr Politisches System anpassen müsste. Es müsste das Subsidiaritätsprinzip der EU mit dem System des Föderalismus und der direkten Demokratie der Schweiz unter einen Hut bringen. Das heißt, es dürften nur mehr Referenden und Initiativen stattfinden, die Inhalte betreffen, bei denen das EU Recht nicht in Mitleidenschaft gezogen werden würde, bzw. müsste die Vetomacht des Ständerates auf die gleichen Inhalte beschränkt werden.

In der Logik des hier verwendeten theoretischen Ansatzes würde das bedeuten, dass entweder die Anzahl der Vetoplayer reduziert, oder ein Winset vordefiniert werden müsste (also vor der Blockade der Vetoplayer geschützt), eine Art Gemeinschaftsrecht Winset, dessen Größe von ganz anderen Akteuren als den Schweizer Vetoplayern beeinflusst werden würde (v.a. Kommission, MR und EP) und vor dessen Erweiterung auf neue Kompetenzen auf Kosten der nationalen Vetoplayer genau diese Vetoplayer auch keinen Einfluss hätten.

In einem System der indirekten Demokratie wären solche Geschehnisse undenkbar gewesen. Nämlich aus systemimmanenten Gründen. Im Umkehrschluss ist dies eine Bestätigung für die Hypothese, dass die Unmöglichkeit einer EU Vollmitgliedschaft systemimmanent ist.

Hierbei ist es wichtig zu wissen, dass die besagte Initiative gegen Masseneinwanderung auf das Betreiben einer einzigen Partei entstanden ist, nämlich der Schweizer Volkspartei (SVP). Sämtliche in den beiden Kammern vertretenen Parteien (inklusive Teilorganisationen wie Frauen- oder Jugendabteilungen oder Kantonsgruppierungen falls sie von der Stammpartei abweichen) sowie Verbände und Organisationen, die schweizweit tätig sind, haben das Recht eine Stellungnahme bzw. eine Empfehlung für das Stimmvolk abzugeben

(<http://www.parlament.ch/d/wahlen->

[abstimmungen/volksabstimmungen/Seiten/volksabstimmungen-richtlinien.aspx](http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/Seiten/volksabstimmungen-richtlinien.aspx), 20.09.2014).

Bis auf die SVP, die (kantonalen) Tessiner Grünen und die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz haben sich sämtliche Parteien, Verbände und Organisationen sowie die Konferenz der Kantonsregierung und der Verband der Gemeinden und Städte gegen einen positiven Ausgang der Initiative ausgesprochen (<http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/volksabstimmungen-2014/abstimmung-2014-02-09/einwanderung/Seiten/default.aspx>, 20.09.2014).

Im Schweizer Nationalrat haben sich bei der Schlussabstimmung am 27.09.2013 140 der Abgeordneten für eine Empfehlung zur Ablehnung der Initiative und nur 54 dagegen ausgesprochen (<http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/volksabstimmungen-2014/abstimmung-2014-02-09/einwanderung/Documents/Verhandlungen-12-098-2014-02-09.pdf>, S66, 01.12.2015). Im Ständerat stimmten 37 Abgeordnete dafür, die Initiative abzulehnen, und nur 5 dagegen (<http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/volksabstimmungen-2014/abstimmung-2014-02-09/einwanderung/Documents/Verhandlungen-12-098-2014-02-09.pdf>, S63, 01.12.2015)

Umsetzung der Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ in einem indirekten System?

Im Jahr der Abstimmung 2014 war die SVP zwar die stärkste Parlamentspartei in der ersten Kammer, jedoch hatte ihre Fraktion nur 28,5 % der Sitze (57 von 200)

(<http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/NATIONALRAT/SITZORDNUNG/Seiten/default.aspx>, 06.02.2015) (in der 2. Kammer, dem Ständerat ist sie nur viertstärkste Partei mit einem Anteil der Sitze von ca. 13%, 6 von 46, <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/STAENDERAT/SITZORDNUNG/Seiten/default.aspx>, 06.02.2015). Damit ist sie in diesem Organ alleine nicht mehrheitsfähig. Auch nach der alten Zauberformel, wo die SVP zwei Regierungssitze innehatte, hätte sie als Regierungsmitglied mit 2 gegen 5 Regierungsmitglieder nichts ausrichten können.

Diese Betrachtung gilt für eine Logik, die aus einem indirekten, parlamentarischen Regierungssystem entsteht. Nach dieser Logik müsste, um den politischen Gedanken einer Zuwanderungsbeschränkung in eine Norm umzusetzen, entweder der Wille der Regierungsparteien oder eine Mehrheit der Parlamentsparteien gegeben sein. Auch wenn man über Lobbyarbeit oder direktdemokratische Druckmittel wie Volksbegehren Einfluss nehmen will, diese beiden Kanäle (Regierungs- und Parlamentsparteien) bleiben für eine

Gesetzesänderung unumgänglich. Schafft man es auf diese Weise nicht, bleibt nur die Möglichkeit einer geänderten Stimmverteilung in einer neuen Legislaturperiode, sprich abwarten (Erhalt des Status Quo durch zu kleinen Winset) oder Neuwahlen. Diese Logik kann man für die Schweiz nur sehr bedingt anwenden. Wäre die Schweiz eine mittelbare Demokratie, hätte es nach heutiger Stimmverteilung nie eine gesetzliche Kollision mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen gegeben.

Eine parlamentarische Demokratie muss sich nur der Blockademacht eines kollektiven Vetoplayers stellen, nämlich eines Abstimmungsorgans, in dem kein Einstimmigkeitsprinzip herrscht. Durch die Möglichkeit einer Initiative, die in diesem Fall auch zu einer Abstimmung geführt hat, werden alle üblichen Akteure einer indirekten Demokratie außen vorgelassen. Es zählt nur das Ergebnis der Abstimmung, unabhängig von Sitzverteilungen und Vorstellungen der politischen Eliten. Der letzte Vetoplayer schaltet also alle anderen Vetoplayer, die im vorangegangenen Gesetzgebungsprozess beteiligt waren, aus und neutralisiert ihre Entscheidungen.

Im Falle des Personenfreizügigkeitsabkommens kann also die Initiative gegen Masseneinwanderung als sehr spätes Veto gegen eine Umsetzung der Bilateralen Verträge von 1999 gesehen werden. Auch wenn die Schweizer Bevölkerung das Gesamtpaket in einer Volksabstimmung im Mai 2000 angenommen hat und damit die Ratifikation ermöglichte und im September 2005 noch einmal positiv über die Erweiterung der Personenfreizügigkeit abstimmte (Osterweiterung) (Tobler 2008, 16) bedeutet das nicht, dass die Gesetze innerhalb der Schweiz in Stein gemeißelt sind, da sich anscheinend seit damals die Präferenzen des Medianwählers geändert haben. Das Schweizer System lässt dies zu, und ein Innerschweizer Vetoplayer hat in diesem System Vorrang gegenüber einem Völkerrechtlichen Vertrag. Das heißt, dass der Winset für die Veränderung des Status Quo bezüglich Niederlassungsfreiheit kleiner ist als 2000 bzw. 2005 angenommen, bzw. kleiner geworden ist als er damals war, und die Vertragsinhalte eigentlich außerhalb dieses Winsets liegen, bzw. dies zumindest zum heutigen Zeitpunkt tun.

Man wird sehen, wie sich das ganze Vertragswerk entwickelt, ob neu verhandelt wird oder ob die Guillotineklausel eintritt, so oder so müsste es in den nächsten 3 Jahren juristisch jetzt eigentlich so vonstattengehen, dass man sich durch den Ausgang der Initiative wieder näher beim Status Quo von vor 2002 wiederfinden wird.

Politische Realität zwischen den Gesetzeszeilen

All diese Überlegungen bezüglich des bilateralen Selbstbetrugs sind jedoch juristischer und theoretischer Natur.

Juristisch, weil hier widersprüchliche Rechtsmaterie aufeinanderprallt: auf der einen Seite zwischenstaatliches Vertragsrecht und auf der anderen eine, von der Schweizer Grundnorm getragene Gesetzesreform.

Theoretisch, weil die Geschehnisse anhand des theoretischen Rahmens dieser Arbeit bewertet und eingeordnet werden.

Ein dritter Betrachtungspunkt darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, nämlich der realpolitische. Für viele Beteiligte und nicht zuletzt die EU-Gremien und die Schweizer Bundesregierung war der Ausgang der Initiative gegen Masseneinwanderung ein Schock, auf den eine große Ratlosigkeit folgte. Niemand wusste, was passieren würde. Die EU-Organen haben sehr betreten reagiert.

Es wird bekanntlich nichts so heiß gegessen, wie es gekocht wird. Nachdem ein Jahr vergangen war, hat sich noch nicht viel getan, weder auf der völkerrechtlichen Ebene noch auf der Gesetzgebungsebene. Bis zu diesem Zeitpunkt blieb alles beim Alten. Die Verfassung lässt der Schweiz insgesamt 3 Jahre, um zumindest das Bundesgesetz an die neue Situation anzupassen. Bezüglich der völkerrechtlichen Situation ist man noch im Ungewissen. Der Text der Initiative und die Informationen der Initiatoren lassen bezüglich der Bilateralen sehr viel offen.

In der Schweiz hat sich mittlerweile eine Bewegung aus Abgeordneten und Wirtschaftsvertretern gebildet, die versucht, mittels juristischer Raffinessen die realpolitischen Auswirkungen der Initiative abzufangen und das bestehende Abkommen mit der EU zu retten. Fakt ist, dass die Initiative innerhalb von 3 Jahren, also bis 9. Februar 2017, umgesetzt werden muss. So sieht es die Verfassung vor. Das heißt, die Gesetzeslage in der Schweiz muss angepasst werden, also vor allem konkrete Zahlen für die Kontingentlösungen müssen festgelegt werden und davon betroffenen Völkerrechtliche Verträge müssen neu verhandelt oder angepasst werden, im konkreten Fall das Abkommen über die Personenfreizügigkeit, bzw. dürfen keine neuen völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die diesen Gesetzen dann zuwider handeln. Es wird aber kein Anhaltspunkt über die Höhe dieser Kontingente vom neuen Gesetzestext gegeben.

Das bringt die Schweiz in eine heikle Situation. Es ist davon auszugehen, dass die EU nicht

einfach nachgeben wird und einer Aufnahme der Kontingentlösung in die Verträge zustimmt. Auf der anderen Seite ist davon auszugehen, dass die Schweiz versuchen wird, Verträge neu zu verhandeln, und nicht einfach kündigt. Sollte bis 9. Februar 2017 keine Einigung mit der EU erzielt werden, ist ungewiss, was passieren soll. Der Text der Volksinitiative fordert in diesem Fall keine Kündigung des Abkommens, mit Absicht. Also könnte das Abkommen rein theoretisch in seiner bisherigen Form auch nach Verwirklichung der Kontingentlösung weiterbestehen. Doch da stellt sich die Frage, wie die EU reagieren wird. Entweder, und wir sprechen immer noch von dem Fall, dass der Vertrag nicht erfolgreich neu verhandelt werden konnte, wird eine (großzügige) Kontingentlösung für EU Bürger stillschweigend von der EU hingenommen und die aktuellen Verträge bleiben bestehen, oder die EU kündigt den Vertrag, juristisch völlig berechtigt, einseitig.

Juristische Tatsache ist jedoch, dass bei einem Scheitern von Neuverhandlungen oder einem Nichtzustandekommen einer vom Gesetzestext her vorgesehenen Lösung (Umsetzung der Kontingente) bis zum Stichtag 9.2.2017 die Initiative vom Bundesrat (Exekutivorgan) auf dem Verordnungsweg umgesetzt werden muss.

In der Bundesverfassung fand dieser Sachverhalt in folgenden Worten Einzug:

Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

(Art 197 §11 Abs 2, aus Titel 6: Revision der Bundesverfassungen und Übergangsbestimmungen, Kapitel 2: Übergangsbestimmungen; Schweizer Bundesverfassung)

Mit einer zeitgerechten Lösung des Problems und einer legalen Umsetzung der neuen Rechtslage bis zum Ende der Deadline ist, laut Heinz Karrer, seines Zeichens Präsident der Economiesuisse, einem Dachverband der Schweizer Wirtschaft, nicht zu rechnen (NZZ, Frist der Zuwanderungsinitiative kein Tabu; <http://www.nzz.ch/schweiz/frist-der-zuwanderungsinitiative-kein-tabu-mehr-1.18477854>, am 07.02.2015).

Möglichkeiten der Schweiz nach dem 9.2.2014

Der ehemalige Staatssekretär im Schweizer Finanzdepartement und nunmehriger Hochschulprofessor Michael Ambühl verdichtet die Möglichkeiten der Schweiz bezüglich des Rechtsdilemmas zwischen nationalem Recht und Völkerrecht im Groben auf 3 verschiedene Ansätze. (die Reihenfolge ist nicht dieselbe wie im Artikel, ich glaube sie nach steigender Befürwortung des Autors geordnet zu haben, Anm.).

(Vgl. Artikel in der NZZ:

Personenfreizügigkeit und Verfassung. Eine Schutzklausel in der Zuwanderung.

<http://www.nzz.ch/meinung/debatte/eine-schutzklausel-bei-der-zuwanderung-1.18449126>,

12.02.2015)

Dieser Zugang stellt einen Überblick dar, welche Handlungsspielräume der Schweiz nun aus dieser Zwickmühle bleiben.

1. Die wortgetreue Umsetzung des Verfassungstextes und die Einführung von Zuwanderungskontingenten, auch für EU Bürger, gleichbedeutend mit einem klaren Verstoß gegen die Personenfreizügigkeit und damit das ganze Vertragswerk mit allen 6 Abkommen der Bilateralen I, die ja durch die Guillotineklausel aneinander gebunden sind.

In diesem Fall ist eine Kündigung der Bilateralen I seitens der EU wegen Vertragsbrüchigkeit sehr wahrscheinlich.

Nicht nur, dass der Schweiz dadurch erhebliche wirtschaftliche Nachteile entstehen würden (die EU ist ihr mit Abstand wichtigster Außenhandelspartner, sprich der Schweizer Wohlstand fußt stark auf der Möglichkeit, Produkte im EU Raum möglichst konkurrenzfähig abzusetzen), die Beziehungen zur EU wären über Jahre nachhaltig getrübt.

Die Bilateralen Verträge haben in der Schweiz eine relativ breite Akzeptanz in der Öffentlichkeit und werden als Must Have von fast allen politischen und wirtschaftlichen Eliten gesehen. Es ist nicht anzunehmen, dass diese Option in der öffentlichen Meinung der Schweiz eine mehrheitliche Zustimmung finden würde.

2. Eine zweite Möglichkeit bestünde darin, den Art 121a juristisch zu umgehen, zu

neutralisieren oder ihn sogar aus der Verfassung zu kippen. Das ist durchaus möglich. Beispielsweise könnte man ein Verbot der Kündigung dieses speziellen Vertrages gesetzlich verankern, und mitunter sogar mit einer Volksabstimmung untermauern und so die vom Art 121a geforderte Frist von 3 Jahren aushebeln, um dem Bundesrat mehr Zeit für Verhandlungen zu verschaffen, da es, wie schon beschrieben, sehr unwahrscheinlich ist, dass die Verträge bis zum Stichtag 9.2.2017 verfassungskonform neu verhandelt sein werden (den entsprechenden Ansatz siehe Abschnitt: Politische Realität zwischen den Gesetzeszeilen).

Prinzipiell ist in der Schweiz kein Gesetz einzementiert, auch nicht, wenn es durch einen Volksentscheid entstanden ist. Das Referendum als Vetoplayer wirkt immer, das Stimmvolk kann seine eigene Entscheidung wieder ändern, sprich der Winset (bezüglich freier Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt für EU/EFTA Bürger) kann wieder größer werden, da sich die Meinung des Medianwählers wieder geändert hat. In Anbetracht einer bevorstehenden Kündigung des bilateralen Abkommens könnte die Angst, bzw. das Bewusstsein über die entstehenden Nachteile durchaus eine solche Meinungsänderung bewirken. Auf der anderen Seite könnte sich aber auch eine „jetzt erst recht Mentalität“ entwickeln, und der Verfassungsartikel würde bestehen bleiben, was die Verhandlungen mit der EU nicht erleichtern wird. Vergessen darf man auch nicht, dass es für eine solche erneute Verfassungsänderung wieder eine Abstimmung mit doppelter Mehrheit braucht. Gerade bei diesem Thema ist das Ständemehr sehr wahrscheinlich für eine Zuwanderungsbeschränkung.

Die Initiative wurde mit einer knappen Mehrheit der Stimmen (50,3%), aber mit einer deutlichen Mehrheit der Kantone (14,5 zu 8,5) angenommen, und im umgekehrten Fall braucht es auch beide Mehrheiten.

Außerdem entspricht es in der Schweiz nicht der politischen Tradition, eine vom Volk getroffenen Entscheidung zu übergehen oder zu jäh wieder zu ändern, noch dazu wenn dafür propagandistische Maßnahmen notwendig wären.

3. Ein Weg zwischen den beiden Extremen ohne Verfassungsbruch und ohne Vertragsbruch (wenn das denn möglich ist).

Im Grunde beruht dieser Vorschlag auf der juristischen Lücke, die der Initiativen-Verfasser ließ, indem er die Höchstzahlen der Zuwanderung nicht mit einer konkreten Nummer bezifferte. Auch die Berücksichtigung der „gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz“ lässt Deutungsspielraum offen, da ja auch eine zu starke Einschränkung

der Zuwanderung den wirtschaftlichen Interessen der Schweiz zuwiderhandeln kann. Würde der Gesetzgeber eine für die EU erträgliche, bzw. deren Zuwanderer nicht tangierende Kontingentlösung verabschieden und diese nachträglich durch ein Referendum legitimieren (die Schweizer sind dem bilateralen Weg gegenüber durchaus freundlich gesinnt und es ist unwahrscheinlich, dass sie eine Kündigung der PFZ wirklich wollen), liegt auch kein Verfassungsbruch vor.

(<http://www.nzz.ch/meinung/debatte/eine-schutzklausel-bei-der-zuwanderung-1.18449126>, 12.02.2015)

Diese dritte Lösung (der Weg zwischen den beiden Extremen), die Professor Michael Ambühl vorschlägt, fußt ihrerseits wieder auf 3 Grundpfeilern oder Modulen, wie er es nennt, die allesamt gemeinsam vorangetrieben werden sollten, um diesen Lösungsweg zu verwirklichen. Zuerst einmal gibt es die Möglichkeit, politische Maßnahmen abseits der rechtlichen Verpflichtungen Initiative und Bilaterale zu setzen.

Im Grunde geht es darum, die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften mit sanften Maßnahmen zu reduzieren.

Man könnte das einheimische Arbeitskräftepotential stärker ausschöpfen und durch Maßnahmen Frauen, Ältere und bereits in der Schweiz lebende Ausländer (z.B. Asylanten) stärker in den Arbeitsmarkt integrieren.

Dies gilt ebenfalls für die Ausbildung von Jungen, gezielt für die Branchen, wo ein großer Fachkräftemangel herrscht.

Andererseits könnte man die steuerliche Begünstigung, die ausländische Unternehmen ins Land locken soll und die der EU sowieso schon lange ein Dorn im Auge ist, abschaffen. Diese Begünstigung liegt den Steuerhoheiten der einzelnen Kantone und der damit verbundenen, teilweise extrem niedrigen Unternehmenssteuersätze zugrunde. Vor allem kleine Kantone versuchen sich dadurch einen Standortvorteil zu verschaffen. Dieses Steuerrecht macht die Schweiz zu einem der billigsten Standorte in der Welt (<http://www.ansiedlung-schweiz.ch/fokus-unternehmen/unternehmensbesteuerung/#steuerguenstige-kantone>, 28.11.2015). Um sie zu beseitigen, müsste das Steuergesetz harmonisiert werden. Dies würde eine Kompetenzverschiebung auf die Bundesebene bedeuten. Ich glaube, es ist sehr fraglich, ob der Vetoplayer in Form des Schweizer Föderalismus dem zustimmen würde.

Dann gibt es die Möglichkeit die Zuwanderung aus allen Ländern, die nicht zur EU oder EFTA gehören, aktiv zu beschränken. Hiermit würde kein Vertragsrecht verletzt und ein Teil

der Einwanderung gedämpft. Der Bärenanteil der Zuwanderer (inkl. Grenzgänger) kommt aber aus dem EU/EFTA Raum. Nämlich zwei Drittel (siehe Abb. 7).

Die dritte Variante ist die Wiedereinführung einer Schutzklausel, wie es sie als Übergangsbestimmung nach Verabschiedung der Personenfreizügigkeit schon einmal gegeben hat.

Dafür ist ein eigenes Kapitel vorgesehen: „Definitionssache: Wann braucht die Schweizer Wirtschaft Schutz?“.

Der Vorschlag der Wiederaufnahme einer Schutzklausel in das Abkommen zur Personenfreizügigkeit setzt aber selbsterklärend eine Verhandlungsbereitschaft der Europäischen Union voraus. Diese Verhandlungsbereitschaft bleibt jedoch nach den bisherigen Reaktionen von EU Organen fraglich. Trotz des optimistischen Grundtons der Verfasser dieser Lösungsansätze lässt sich aber eine Skepsis erkennen. Nicht zuletzt, weil als Verhandlungsmöglichkeit der Begriff „Parellelismus“ genannt wird.

Dieser Begriff ist ein Euphemismus für das Ködern der EU mit einem oder mehreren Deals, nämlich in Bereichen, in denen die EU schon lange ein Entgegenkommen der Schweiz einfordert.

In einem „Paketansatz“ sollen mit der Überarbeitung des Personenfreizügigkeitsabkommens auch andere Punkte ausgehandelt werden, die der EU schon lange ein Anliegen sind.

So wären zum Beispiel nach Meinung der Autoren die Unternehmensbesteuerung und der automatische Informationsaustausch (von Bankdaten) probate Dossiers für einen guten Deal. Es geht natürlich um nichts Anderes, als einen gewissen Verhandlungsdruck aufbauen zu können „(...) dafür eintreten, dass man (möglicherweise legitime) Anliegen des Verhandlungspartners erst dann erfüllt, wenn auch die eigenen legitimen Anliegen erfüllt werden.“ (Vgl. <http://www.nzz.ch/meinung/debatte/eine-schutzklausel-bei-der-zuwanderung-1.18449126>, 12.02.2015).

Dass sich dies auch nicht als ganz so einfach herausstellt, zeigt die Tatsache, dass das Abkommen über den Informationsaustausch mittlerweile (der Artikel von Michael Ambühl ist vom Dezember 2014) abgeschlossen ist und vom der ersten Kammer schon ratifiziert wurde und zum momentanen Zeitpunkt (Herbst 2015) noch auf die Ratifizierung im Ständerat wartet (<https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/themen/internationale-steuerpolitik/automatischer-informationsaustausch.html>, 29.11.2015).

Auch in der Unternehmensbesteuerung ist die Schweiz der EU schon entgegengekommen.

Zwar konnten die kantonalen Gewinnsteuersätze nicht harmonisiert werden (d.h. Kantone können nach wie vor ihre Steuersätze für ausländische Unternehmen selbst festlegen, weil das alleine in ihrer Hoheit liegt), jedoch wurden innerhalb der Bundeskompetenz Standards geschaffen, die den internationalen Standards angeglichen sind. Auch diese Reform fand nach Veröffentlichung des Artikels statt, ohne dass die Schweiz dies als Verhandlungsdruckmittel genutzt hätte (<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=57551>, 29.11.2015).

Der Verhandlungsdruck liegt in vielen Belangen sowieso auf Seiten der EU, bzw. der internationalen Gemeinschaft.

Generell bleibt fraglich, ob die EU tatsächlich so verhandlungsbereit sein wird, wie dies die öffentliche, aber auch behördliche oder wissenschaftliche Meinung der Schweiz gerne annimmt.

Es macht überhaupt den Eindruck, als ob die Mehrheit der öffentlichen Meinung der Schweiz die Möglichkeiten bezüglich einer Neuverhandlung überschätzen würde.

Vorschläge zur Zuwanderungsbeschränkung abseits von Kontingenten

Ein nicht institutionalisierter Zusammenschluss aus Abgeordneten der Bundesversammlung und Wirtschaftsvertretern versucht nun mit juristischen Schlupfwinkeln einer Kündigung der Verträge aus dem Weg zu gehen. Wie schon erwähnt besteht die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ nicht auf eine Kündigung des Abkommens über Personenfreizügigkeit. Das Ansinnen der Protagonisten ist, bei Scheitern oder nicht rechtzeitigem Fertigwerden von Neuverhandlungen (Deadline 09.02.2017) das bestehende Vertragswerk beizubehalten. Ihre Argumentation ist, dass ein Vertragswerk von solcher Dimension nur mit Zustimmung des Parlaments gekündigt werden darf. Im Umkehrschluss aber kann das Parlament auch beschließen, das Vertragswerk vorläufig nicht zu kündigen. Dies soll in Form eines referendumsfähigen (weil internationale Verträge betroffen sind) Bundesbeschluss (eine Form der parlamentarischen Gesetzgebung für allgemeine Bestimmungen) verwirklicht werden. Mit einem Wort soll der eine Volksentscheid („Initiative gegen Masseneinwanderung“) durch die Möglichkeit eines weiteren Volksentscheids neutralisiert werden. Meiner Meinung nach handelt es sich hierbei um einen möglichen juristischen Trick oder zumindest eine Raffinesse, um geschaffene Tatsachen zu umgehen.

Entwurf eines Bundesbeschluss zur Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens (Umsetzung des durch die Initiative geänderten Verfassungsgesetzes Art. 121a BV):

1. Sofern die Verhandlungen zu den Anpassungen der völkerrechtlichen Verträge gemäss Art. 197 Ziff. 1 Abs. 1 nicht fristgerecht abgeschlossen werden können, sieht der Bundesrat von einer sofortigen Kündigung der entsprechenden Verträge ab.
2. Der Bundesrat führt die Verhandlungen [zielstrebig] fort [bis das aus seiner Sicht auf absehbare Frist bestmögliche Verhandlungsergebnis erzielt ist]. Er unterbreitet die angepassten Verträge sowie damit allenfalls einhergehende Verfassungs- und Gesetzesanpassungen [gemäss Art. 141a BV] oder die Kündigung dieser Verträge zur Genehmigung der Bundesversammlung.
3. Der Bundesrat berichtet der Bundesversammlung jährlich über den Stand der Verhandlungen.
4. Dieser Bundesbeschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

(Vgl. Neue Zürcher Zeitung am 07.02.2015, <http://www.nzz.ch/schweiz/frist-der-zuwanderungsinitiative-kein-tabu-mehr-1.18477854>, 07.02.15)

Dieses juristische Schlupfloch, das sich auch durch die nicht sehr konkret formulierten Forderungen der Initiative ergibt (diese unpräzisen Formulierungen wurden von den Initiatoren durchaus absichtlich so gewählt), soll genutzt werden, um den Verhandlungen mehr Zeit zu verschaffen. In der öffentlichen und wissenschaftlichen Meinung wurde ein rechtzeitiger Verhandlungsabschluss mit der EU (bis 09.02.2017) zumindest 2015 noch als unrealistisch erachtet.

Neben juristischen Raffinessen und Versuchen den Begriff Kontingent milder zu definieren, gibt es auch Vorschläge die Zuwanderung abseits einer Regulierung zu reduzieren, bzw. den geforderten Inländervorrang, ohne Benachteiligung von EU Bürgern, mittels EU konformen Regeln zu verwirklichen.

In den Medien werden dazu viele Meinungen zitiert, die meisten kommen aus der Wirtschaft (die offensichtlich bei schlechtem Umgang mit der an sich schon schwierigen Situation die Nachteile einer Kündigung des Freizügigkeitsabkommens am stärksten zu spüren bekommt). Der unabhängige Think Tank für wirtschaftliche und gesellschaftliche Angelegenheiten in der

Schweiz: „Avenir Suisse“ hat sich innovativ mit diesem Thema beschäftigt und dabei verschiedene Lösungsideen abseits der gesetzlichen, zahlenmäßigen Beschränkung von Zuwanderung ersonnen. Diese Ideen wurden in einem Paper mit dem Namen „Globalziel statt Kontingente“ dargelegt. Angesichts der Ratlosigkeit der Schweizer Regierung werden solche Stimmen aus der Wirtschaft gerne öffentlich besprochen.

Dazu gehört z.B. die stärkere Ausschöpfung der in der Schweiz bereits vorhandenen Arbeitskräfte, die dann die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften verdrängen soll. Hierbei werden Frauen, ältere Arbeitnehmer, aber auch Flüchtlinge, bzw. Asylwerber, die sich schon in der Schweiz befinden, genannt. Nutzbar gemacht werden soll vorhandenes Arbeitskräftepotential über Investitionen in die Ausbildungen für Berufe, die ihren Arbeitskräftebedarf anscheinend nicht gänzlich aus Schweizer Fachkräften rekrutieren kann. Ein anderer Ansatz ist eine „freiwillige“ Abgabe bei Bevorzugung einer ausländischen Arbeitskraft gegenüber einer inländischen, bzw. bei deren Akquirierung aus dem Ausland, die in einem Fond verwaltet werden soll. Aus diesem Fond sollen dann auch die notwendigen Investitionen für die zusätzlichen Ausbildungen und Lehrstellen bezahlt werden. Hierbei handelt es sich aber um nichts Andres als eine regulierende und diskriminierende Strafzahlung, die von der EU sicher nicht geduldet werden würde.

Auch wird empfohlen, die Arbeitszeiten flexibler zu gestalten, um eben, wie vorher schon erwähnt, mehr Frauen neben ihrer Tätigkeit innerhalb der Familie wieder auf den Arbeitsmarkt zu locken. Zudem sollen Zweiteinkommen steuerlich entlastet und Kinderbetreuungsplätze verbilligt werden (ev. über Absetzbeträge).

Ein Vorschlag, der sehr viel Sinn macht, weil man mit ihm gleichzeitig einen Dorn im Fleisch der schweizerisch europäischen Beziehung entfernen würde, ist die Beseitigung von Steuervorteilen für ausländische Unternehmen, die sich in der Schweiz ansiedeln.

Wie schon in dieser Arbeit beschrieben, genießen die Kantone in der Schweiz eigene Steuerhoheiten und können so ausländische Unternehmen auf ihr Territorium locken. Die Unternehmen ersparen sich Unsummen an Körperschaftsteuern, die den Regierungen aus den angestammten Ländern entgehen. Dies ist natürlich grob wettbewerbsverzerrend und verursacht harsche Kritik seitens der EU. Die heimischen Unternehmen, die den vollen Steuersatz zahlen müssen, sind dadurch auch benachteiligt. Es ist aber ungewiss, ob diese Reform des kantonalen Steuerrechts die Schweizer Vetoinstanzen überstehen würde.

In der Logik der Alternativen zur Zuwanderungsbeschränkung argumentiert die Avenir Suisse mit den ausländischen Arbeitskräften, die mit den Unternehmungsniederlassungen ins Land strömen. Von im Schnitt 400 Firmen pro Jahr ist die Rede. Bei einer Arbeitslosenquote, die

sich in den letzten zehn Jahren nie über 4 % bewegt hat und in manchem Jahr sogar unter die magische 3% Marke fiel (Vollbeschäftigung)

(http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/03/blank/key/registrierte_arbeitslose/entwicklung.html, 01.05.2015), ist davon auszugehen, dass die zusätzlichen Unternehmen ihr Arbeitskräftepotential nicht ausschließlich aus der Schweiz rekrutieren können und konnten. Eine weitere Idee, die auf die Beschränkung von Ansiedlung ausländischer Firmen gerichtet ist, wäre die Zurückhaltung bei der Umwidmung von Landschaftsflächen in gewerbliche Nutzflächen.

Dabei sollte sich aber die Frage aufdrängen, ob sich solche Maßnahmen nicht negativ auf das Schweizer Wirtschaftswachstum auswirken würden. Es ist wohl anzunehmen.

Eine Argumentation spießt sich allerdings mit dem Verfassungstext.

Grenzgänger sind nach Auffassung der Avenir Suisse keine Zuwanderer, sie steigern nicht die Nachfrage nach Wohnraum und haben keinen Familiennachzug. Dieses Modell wird als positiv im Sinne der Zuwanderungsbeschränkung und ausbauwürdig angesehen.

Das Problem ist jedoch, dass die Grenzgänger im Text der Volksinitiative (und nunmehr Verfassungstext) explizit als Teil der Zuwanderer zu sehen sind:

„(...)die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. (Vgl. Schweizer Bundesverfassung Art 121a Abs (3))“.

Dieser Vorschlag fällt daher wohl nicht in die gesetzeskonforme Umsetzung des Verfassungstexts, sondern zählt zu den Vorschlägen, den Text durch diverse Prozesse auszuhebeln oder zu kippen.

Schutzklausel als europakonforme Umsetzung der Initiative?

Ein Spießrutenlauf zwischen den Rechtssystemen.

Der Schweizer Bundesrat als Verantwortlicher für die Umsetzung der Initiative steht vor einer großen Herausforderung. Dass sie umgesetzt werden muss, darüber kann es keine Diskussion geben, immerhin steht der Initiativen Text nun in der Bundesverfassung, dies ist die Wurzel der Probleme.

Jedoch bleibt die Frage, wie sie umgesetzt werden soll. Aber auch bei der Umsetzung und ihren Details treten zumindest 2 schwerwiegende Probleme zu Tage.

Erstes Problem:

Welches Ausmaß an Beschränkung der Zuwanderung lässt die EU das Abkommen über Personenfreizügigkeit als gebrochen ansehen?

Eigentlich ist jede Form der Kontingentierung ein klarer Verstoß gegen die Personenfreizügigkeit. Eine der Grundfreiheiten, auf die sich die EU ideologisch aufbaut, wird mit einer Kontingentierung der Zuwanderung ad absurdum geführt. Da die Initiative keine Differenzierung zwischen EU und Nicht EU Ausländern macht, kann hier auch in der gesetzlichen Umsetzung kein Unterschied gemacht werden, was die Sache für den Bundesrat aber erheblich vereinfachen würde. Da jedoch der Bärenanteil der Zuwanderer in die Schweiz aus der EU kommt (siehe Statistik „Panorama zur Bevölkerung“ im Kapitel „Zahlen und Fakten der Personenfreizügigkeit in der Schweiz“), muss man davon ausgehen, dass die Initiatoren der Initiative genau das beabsichtigt haben, nämlich die Zuwanderung aus dem EU Raum zu beschränken.

Zweites Problem:

Welches Ausmaß an Beschränkung der Zuwanderung ist verfassungswidrig?

Wie schon öfter erwähnt, gibt der Initiativ-, bzw. Verfassungstext keine Vorgaben bezüglich Zahlen oder Prozentanteile für die geforderte Beschränkung der Zuwanderung. Es ist nur von Beschränkungen und jährlichen Kontingenten und Höchstzahlen die Rede, bzw. vom Vorrang der Schweizerinnen und Schweizer (Arbeitnehmer, Anm.) (siehe Art 121a Schweizer Bundesverfassung).

Es steht sogar geschrieben, dass die Kontingente „auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz auszurichten sind“. Gemeint sind hier anzunehmenderweise die Schweizer Arbeitnehmer, die vor dem Zuzug geschützt werden sollen. Aber gerade die Formulierung „gesamtwirtschaftliche Interessen“ lässt wieder erheblichen Spielraum zu und kann sogar als Widerspruch zum übrigen Verfassungsartikel gedeutet werden.

In jeder Einführung moderner westlicher Volksökonomie lernt man, dass sich durch unbehindertes grenzübergreifendes Wirtschaftstreiben der gesamte Wohlstand vermehrt. Und zwar in einem Ausmaß, dass er den Verlust der Branchen, die von einer Beschränkung profitieren würden, übertrifft.

In wirtschaftlichen Krisenzeiten geht die Zuwanderung automatisch zurück, und Kontingente erübrigen sich. In Zeiten der Hochkonjunktur setzt ein verstärkter Bedarf an Fachkräften, aber auch an unqualifiziertem und lohn niedrigem Personal ein. Es ist sehr zweifelhaft, ob die Schweiz einen solchen Bedarf im eigenen Land decken kann. Ein Arbeitskräftemangel führt

für gewöhnlich zu einem niedrigeren Output als möglich. Das bedeutet, der Wohlstand ist nicht so groß, wie er sein könnte. In der Logik eines kapitalistischen Systems ist das ein negativer Zustand.

Eine Bedingung die gestellt wird, ist die Kopplung einer Aufenthaltsbewilligung an ein Gesuch des Schweizer Arbeitgebers. Eine Suche nach Arbeitskräften im Ausland ist vor allem für kleinere Unternehmen eine zusätzliche Herausforderung, abgesehen vom darauffolgenden bürokratischen Weg.

Mit einer solchen Argumentation, die bei weitem nicht an den Haaren herbeigezogen ist, lässt sich der Begriff „gesamtwirtschaftliche Interessen“ als genereller Widerspruch zur Kontingentlösung deuten. Wahrscheinlich wäre eine Formulierung „Arbeitsmarktinteressen“ passender gewesen.

Nichtsdestotrotz bleibt die große Schwierigkeit, das künftige Gesetz verfassungskonform umzusetzen, wenn das Verfassungsgesetz keine Richtlinien gibt. Die Initiative war unter anderem deshalb erfolgreich, weil im Empfinden zumindest einer abstimmungsrelevanten Mehrheit der Schweizer zu viele Menschen in das Land einwandern. Aber was ist zu viel?

Wahrscheinlich kann man interpretieren, dass es weniger sein sollen als im Spitzenjahr 2013. Einer zu rigiden Drosselung der Zuwanderung steht der Schweizer Medianwähler aber auch ablehnend gegenüber. Im November 2014, also nach der Initiative „Gegen

Masseneinwanderung“, die ja bekanntlich angenommen wurde, kam eine weitere Initiative zu diesem Thema zur Abstimmung. Die Schweizer Umweltorganisation Ecopop initiierte eine Initiative mit dem Namen „Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“. Diesmal es keine wirtschaftliche oder kulturelle Argumentation, sondern eine ökologische. Es ging per se um die Unverträglichkeit von Bevölkerungswachstum und Umweltschutz. Da das Nettobevölkerungswachstum in der Schweiz auf die Zuwanderung zurückzuführen ist, soll diese de facto gestoppt werden. Die Initiative umfasst auch eine Investition in die Familienplanung. So weit zu den Hintergründen

(<http://www.spiegel.de/politik/ausland/ecopop-initiative-will-die-zuwanderung-in-die-schweiz-weiter-begrenzen-a-952935.html>, 09.04.2015).

Für uns ist interessant, dass diese Initiative eine sehr klare Ablehnung erfahren hat. Fast drei Viertel der Abstimmenden (74,1%) und jeder einzelne der Stände sprach sich gegen diese extreme Einschränkung aus (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20141130/index.html>, 09.04.2015).

Die Forderung war eine Beschränkung der Zuwanderung auf 0,2% der Wohnbevölkerung. (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis406t.html>, 09.04.2015). Das kommt einem

Zuwanderungsstopp gleich.

0,2% sind bei einer momentanen Wohnbevölkerung von etwas über 8 Mio. weniger als 20.000 Personen, die jährlich in die Schweiz einwandern dürften. Bezogen auf das einwanderungsstarke Jahr 2013 also eine Reduktion von fast 90% der Zuwanderung.

Diese Einschränkung ist den Schweizern also zu stark.

Man kann somit als sehr ungenaue Richtlinie annehmen, dass die Kontingente irgendwo zwischen den bisher höchsten Einwanderungszahlen der jüngeren Vergangenheit und einer Reduktion auf 0,2% liegen sollten, damit die Umsetzung des Gesetzestextes der Initiative von 2014 dem Volkswillen entspricht. Das ist natürlich ein derart breiter Rahmen, dass mit diesen Infos dem Bundesrat auch nicht geholfen ist. Das heißt, es müssen Entscheidungen gefällt werden, die so oder so Recht brechen werden: eine Zwickmühlensituation.

Die öffentliche Meinung bietet in den Medien verschiedene Ansätze, diese ungenaue Vorgabe umzusetzen.

Ein Begriff, der immer wieder auftaucht, ist „Schutzklausel“, bzw. „Ventilklausel“.

Vereinfacht gesagt geht es bei diesem Begriff darum, die Zuwanderung nicht generell zu kontingentieren (wie z.B. durch jährliche Höchstzahlen, die sich aus Prozentanteilen an der Gesamtbevölkerung ergeben), sondern in Spitzenzeiten der Zuwanderung diese temporär zu beschränken.

Ein Vorteil dieser Ventil- oder Schutzklausel ist, dass sie im bilateralen Vertragswerk mit der EU zeitlich beschränkt (12 Jahre) schon einmal vorgesehen war und der Schweiz das vertragliche Recht einräumte, die Zuwanderung temporär (12 Monate) zu beschränken.

Ventilklausel: ein Teil der Übergangsbestimmung im Abkommen über Freizügigkeit

Eine solche Ventilklausel wurde schon einmal von der Schweiz in Kraft gesetzt, zwar zum Ärgernis der EU, aber ohne Kündigung der Bilateralen Verträge. Eine solche Schutzbestimmung war nämlich in den Bilateralen Verträgen bis zum 31. Juni 2014 (12 Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages) möglich. Der Auslöser dieser Schutzbestimmung war der sprunghafte Anstieg der Migration innerhalb eines Jahres (>10% gegenüber dem Vorjahr). Sie war zeitlich vordefiniert und durfte eine Dauer von 12 Monaten nicht überschreiten. Das Recht auf diese Schutzklausel hebelte im gegebenen Fall die zeitlich (auch an die jeweiligen Erweiterungen) angepassten Übergangsbestimmungen für den veranschlagten Zeitraum (max. 12 Monate) aus.

„Ungeachtet des Absatzes 3 vereinbaren die Vertragsparteien folgende Regelung:
Ist nach Ablauf eines Zeitraums von fünf Jahren und bis 12 Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens in einem bestimmten Jahr die Zahl der neuen Aufenthaltserlaubnisse einer der Kategorien nach Absatz 1, die Arbeitnehmern und Selbstständigen der Europäischen Gemeinschaft erteilt wurden, um 10 % höher als der Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre, so kann die Schweiz für das folgende Jahr die Zahl der neuen Aufenthaltserlaubnisse dieser Kategorie für Arbeitnehmer und Selbstständige der Europäischen Gemeinschaft einseitig auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre plus 5 % begrenzen. Im darauffolgenden Jahr kann diese Zahl auf die gleiche Höhe begrenzt werden. (...)“

(Vgl. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, Art 10 Abs 4, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994648/201501010000/0.142.112.681.pdf>, 29.04.2015)

Der Begriff Ventil- oder Schutzklausel ist dabei aber nur eine Bezeichnung aus dem Volksmund. Eigentlich gemeint sind die Zusatzbestimmungen zur Übergangsregelung, die in bestimmten Fällen angewendet werden durften.

Demgegenüber handelt es sich aber bei dieser neuen Situation um ein anderes Paar Schuhe: Das eine war eine vertraglich verankerte, aber bereits verjährte Übergangsbestimmung und das andere ein einseitiger Eingriff in bestehendes Vertragsrecht. Beim regelmäßigen Konsumieren von Schweizer Medien entsteht zumindest der Eindruck, dass prominente Stimmen aus Schweizer Wirtschaft und Politik gerne hätten, dass diese zwei Situationen gleichwertig behandelt werden. Alleine die Begrifflichkeit scheint ein Versuch zu sein, die Situation ein bisschen zu entschärfen. Vielleicht kann aber man auch diesen Sachverhalt wieder als Selbstbetrug bezeichnen, denn dass die EU sich durch begriffliche Raffinessen milde stimmen lassen wird und den Vertragsbruch, und von nichts Anderem wird man ohne Neuverhandlung sprechen können, hinnimmt, ist fraglich.

Definitionssache: Wann braucht die Schweizer Wirtschaft Schutz?

Wie schon erwähnt, gibt sich die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ nicht die Blöße,

konkrete Zahlen oder Prozentsätze für die Kontingente der Zuwanderungsbeschränkung zu nennen (wahrscheinlich beabsichtigt). Es ist nur die Rede von „Höchstzahlen und Vorrang der Schweizer“, aber es wird nicht einmal ein Anhaltspunkt oder eine Bezugsquote aus irgendeinem vergangenen Jahr gegeben.

An dieser Stelle setzt der Lösungsvorschlag von Professor Ambühl et al. an.

Sein Ansatz ist es, wieder eine Schutzklausel einzuführen, die wirksam wird, wenn „ernsthafte soziale, ökologische, ökonomische oder politische Schwierigkeiten auftraten“.

Jetzt ist es wichtig, diese ernsthaften Schwierigkeiten vorab zu definieren, da sich die EU sonst nie darauf einlassen würde, dass die Schweiz so eine Schutzklausel unilateral aufruft.

Diese besagten „Schwierigkeiten“ sollen anhand von Nettozuwanderungszahlen definiert und die Schutzklausel bei „Übermäßigkeit“ geltend gemacht werden.

Da der Initiativtext Zahlen ohnehin schuldig bleibt, wäre dies für die Bundesregierung eine Orientierungshilfe bei der Umsetzung.

Übermäßigkeit wird hier so definiert: Wenn die Nettozuwanderung in die Schweiz deutlich größer ist als in die EU/EFTA Länder.

Zahlenmäßig drückt sich das so aus:

„wenn die prozentuale Nettomigration in der Schweiz den Mittelwert der EU/EFTA-Staaten um die zweifache Standardabweichung übersteigt.“

Immer zu Beginn eines Jahres soll auf Grundlage der vorangegangenen Jahre (3) eine mögliche Interventionsschwelle errechnet werden. Wird diese Schwelle an Einwanderern zahlenmäßig überschritten, dann kann nach Absprache mit der EU die Schutzklausel geltend werden.

Es wird der Eindruck erweckt, als ob von den Autoren sehr bemüht nach Argumenten gesucht wird, die Legitimität dieser Möglichkeit zu erhöhen. So wird eine Schutzklausel gegen übermäßige Einwanderung für alle EU/EFTA Länder in Betracht gezogen. Dies würde, neben der Schweiz, vor allem die für Einwanderer attraktiven Länder Lichtenstein und Luxemburg und ferner Zypern und Norwegen treffen, wenn man nach der Berechnungsmethode mit der zweifachen Standardabweichung geht.

Die harten Zahlen sind natürlich ein Argument für die Schweiz. Die Schweiz hat nach dem Migrationssaldo eine starke Nettozuwanderung. 7% der Binnenmigranten innerhalb des EU/EFTA Raums sind 2012 in die Schweiz gekommen, eine Land, das aber nur 1,5% der EU/EFTA Bevölkerung ausmacht.

(Vgl. Artikel in der NZZ:

Personenfreizügigkeit und Verfassung. Eine Schutzklausel in der Zuwanderung.

<http://www.nzz.ch/meinung/debatte/eine-schutzklausel-bei-der-zuwanderung-1.18449126>,

12.02.2015)

Der Stand der Dinge (Dezember 2015)

Da die Arbeit vor Abschluss des Prozesses, der durch die Initiative gegen Masseneinwanderung in Gang gesetzt wurde, fertiggestellt sein wird, versuche ich hier den aktuellsten Stand noch mit einzubauen.

Am 04.12.2015 hat der Schweizer Bundesrat seine Pläne in einem Dossier verkündet.

Im Groben werden zwei Lösungen parallel angegangen:

In beiden Fällen handelt es sich um eine Schutzklausel.

Einerseits wird versucht werden, mit der EU im Personenfreizügigkeitsabkommen eine neue Schutzklausel aus zu verhandeln, also eine

→ einvernehmliche Schutzklausel.

Parallel dazu soll ein nicht mit der EU konsultiertes Modell ausgearbeitet werden, um auch bei Scheitern der Verhandlungen mit der EU ein, dem Art. 121a konformes Gesetz vorlegen zu können (bis Anfang März 2016), also eine

→ einseitige Schutzklausel.

(<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-59812.html>,

08.12.2015)

Die EU ist zwar bereit, sich mit der Schweiz zu konsultieren, jedoch erweisen sich die Verhandlungen als schwierig, und die Tatsache, dass die Schweiz einen unilateralen parallelen Weg geht, wird die Sache nicht einfacher machen. Bis zum heutigen Zeitpunkt hält sich die Kommission über die einseitige Schutzklausel bedeckt.

Begleitend zu den Schutzklauseln sollen Maßnahmen umgesetzt werden, die abseits von einer Zuwanderungsbeschränkung den Ausländeranteil am Arbeitsmarkt reduzieren sollen.

Maßnahmen, wie sie im Kapitel: „Vorschläge zur Zuwanderungsbeschränkung abseits von Kontingenten“ beschrieben werden.

Im Februar 2016 steht die nächste mögliche Torpedierung der Personenfreizügigkeit an. Dann wird nämlich über die Durchsetzungsinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer“, wieder initiiert von der SVP, abgestimmt. Sollte sie angenommen werden, dann müsste die Schweiz abermals gegen die Personenfreizügigkeit verstoßen. (Im Übrigen droht dann auch ein Ausschluss aus dem Europarat.) Das würde die Verhandlungen,

bzw. Konsultierungen mit der EU, auf die die Schweiz hofft, noch einmal erschweren (<http://www.nzz.ch/schweiz/die-angst-vor-der-durchsetzungsinitiative-1.18662879>, 15.12.2015)

Zahlen und Fakten der Personenfreizügigkeit zwischen Schweiz und EU

Das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (damals noch EU15) bzw. den noch verbliebenen EFTA Staaten ist seit dem ersten Juni 2002 in Kraft. Neben der Anerkennung von Berufsdiplomen, dem Recht auf Erwerb von Immobilien und der Koordination der entsprechenden Sozialversicherungssystemen ist es vor allem die Niederlassungsfreiheit und das ungehinderte Recht, einer Erwerbsarbeit in jedem anderen der Vertragspartnerländer nachzugehen.

Die Schweiz ist ein Land mit einer im internationalen Vergleich sehr hohen Wirtschaftsleistung pro Kopf. Das durchschnittlich pro Kopf Erwirtschaftete betrug im Jahr 2013 etwa 78.500 Franken

(http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip_einw.html, 04.04.2015). Das macht die Schweiz in Relation zu ihrer Einwohnerzahl, laut dem Worldfactbook der CIA, 2013 zum wirtschaftlich 11 stärksten Land der Erde (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sz.html>, 04.04.2015).

Somit ist es auch nicht verwunderlich, dass die Schweiz von der Personenfreizügigkeit vor allem in eine Richtung profitiert, nämlich durch die Freizügigkeit von ausländischen Arbeitskräften im Schweizer Arbeitsmarkt.

Die Schweiz hatte das letzte negative Einwanderungssaldo im Jahr 1978 (dies war die Folge einer Einwanderungsbeschränkung und einer weltweiten wirtschaftlichen Rezession) und seit damals ein permanentes Wachstum der ausländischen Wohnbevölkerung.

Bis zum Platzen der internationalen Finanzblase im Jahr 2008 wurde ein Zuwanderungsrekord verzeichnet (etwa 161.000). In der darauffolgenden Krise ging die Neuzuwanderung bei etwa gleichbleibender Abwanderung im Jahr 2009 um etwa 23.000 zurück.

Dieser Spitzenwert wurde erst wieder im Jahr 2013 eingeholt, bzw. überholt und lag in diesem Jahr bei über 167.000 neu im Land wohnhaften Personen.

(Vgl. Excel Tabelle: Wanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, 1950-2013, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/data/01.html>, 04.04.2015).

Für das Jahr 2013 wird die Zahl der „ständigen“ und „nicht-ständigen“ ausländischen

Wohnbevölkerung, über die Berechnungsmöglichkeit der legalen Aufenthaltstitel, also auch Saisoniers, Diplomaten, Asylwerber etc., mit 2.020.143 angegeben (Excel Tabelle: Ständige und nichtständige ausländische Wohnbevölkerung nach Anwesenheitsbewilligung, am Ende des Jahres, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/data/01.html>, 04.04.2015)

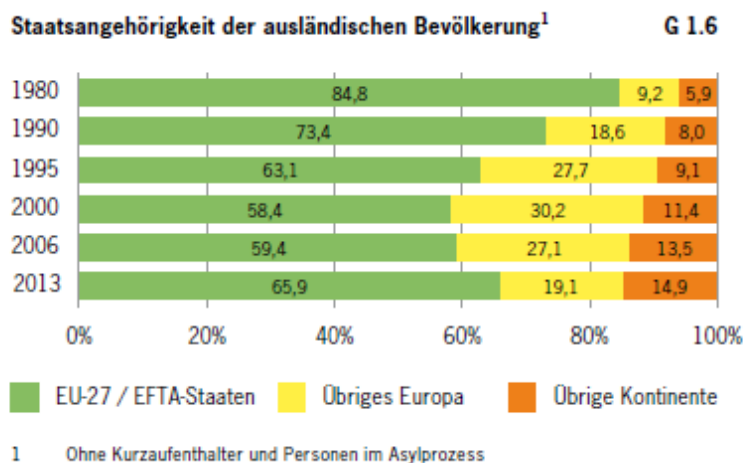
Bei einer gegebenen Wohnbevölkerung von etwa 8,14 Mio. im Jahr 2013 macht der Ausländeranteil also etwa ein Viertel aus (23,8%). Dieser Wert ist im europäischen Vergleich sehr hoch.

Dazu ist noch zu erwähnen, dass von diesen knapp 2 Mio. ausländischen Wohnbürgern etwa ein Fünftel bereits in der Schweiz geboren ist (manche sogar in der 3. Generation). Dies ist auf das sehr rigide Einbürgerungsrecht der Schweiz zurückzuführen.

(<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/01/pan.html>, 04.04.2015)

Zwei Drittel der Ausländer in der Schweiz kamen 2013 aus einem EU Land, knapp 1,34 Mio. Menschen sind in der Schweiz also von der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU betroffen.

Abb. 7



(Vgl. Panorama zur Bevölkerung,

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/01/pan.html>, 4.4.2015)

Das ist also in etwa die Dimensionen, in der sich die Diskussion um Personenfreizügigkeit und Kontingente bewegt. Wie schon öfter erwähnt, lässt der Initiator der Initiative die Zahlen zur Regelung völlig offen. Es gibt also keine Richtlinie, was der Gesetzgeber als „zu viel“ erachten soll.

Realpolitische Auswirkungen

Die Bilateralen Abkommen haben für die Schweiz vor allem den einen Grund, trotz der Nicht-Mitgliedschaft in der EU die Vorzüge eines Binnenmarktes zu nutzen.

Das jährlich Erwirtschaftete der Schweizer kommt zu mehr als der Hälfte von Exporten in EU Länder. Wenig Bürokratie, Handelshemmnisse und Zölle haben unmittelbaren Einfluss auf den Schweizer Reichtum.

Andererseits profitiert die Schweiz sehr stark durch die Ansiedlung ausländischer Firmen und kann Arbeitskräftemangel sehr gut mit dem Zuzug ausländischer Arbeitskräfte kompensieren. Die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ trifft daher auch die Wirtschaft.

In der Zeit nach der Annahme der Initiative bis zu einer rechtlich einwandfreien Lösung des Dilemmas und bis zu dem Zeitpunkt, wo tatsächliche Kontingentzahlen bekannt sein werden, ist es vor allem die Unsicherheit, die ausländische Unternehmen und potentielle Arbeitskräfte nicht in die Schweiz kommen lässt. Aber auch inländische Unternehmen spielen vermehrt mit dem Gedanken, ins Ausland abzuwandern. All diese Aussichten lassen natürlich wichtige Investitionen ausbleiben, die sich dann auf die Wirtschaft auswirken und sich nach dem 09.02.2014 nachweisen lassen (<http://www.nzz.ch/wirtschaft/ein-jahr-der-unsicherheit-1.18478927>, 09.02.2015).

Mit dieser Unsicherheit fällt -für die Schweiz ungünstig- auch die Abschaffung des Mindestkurses Euro zu Franken durch die Schweizer Nationalbank zusammen. Das bedeutet eine nun wieder mögliche Aufwertung des Frankens gegenüber dem Euro, was auch prompt geschah. Mit der Auflösung des fixen Mindestkurses von 1,20 Franken für einen Euro stieg der Franken spontan an, und man bekam weniger als einen Franken für einen Euro. Auch wenn er danach wieder abgewertet wurde und man nun wieder mehr als einen Franken für einen Euro bekommt, ist nicht abzusehen, wie sich der Kurs entwickeln wird (http://www.finanzen.at/devisen/chart/euro-schweizer_franken-kurs, 19.02.2015). Wenn der Franken gegenüber dem Euro aufwertet, werden Schweizer Produkte in der Eurozone natürlich teurer. Das wirkt sich negativ auf die Schweizer Exporte in die Eurozone und damit auf das Wirtschaftswachstum aus, und all die beschriebenen Reaktionen auf Unsicherheiten in der Schweiz werden noch verstärkt.

(<http://www.nzz.ch/wirtschaft/ein-jahr-der-unsicherheit-1.18478927>, 09.02.2015)

Der starke Franken und die unsichere Situation könnten dazu führen, dass die Einwanderung sich in den kommenden Jahren deutlich reduziert, vielleicht sogar unter die künftig eventuell existierenden Kontingentzahlen fällt (von denen noch niemand weiß, wie hoch sie sein

werden, weil der Initiativen Text, bzw. mittlerweile Gesetzestext hier überhaupt keine Anhaltspunkte gibt), womit einem gesetzlichen Eingreifen durch die Erwartungshaltung von Individuen bereits vorausgegriffen würde. Der ehemalige Nationalbankforscher Peter Stadler geht davon aus, dass bei einem Franken-Euro Kurs, der sich auf ca. 1:1 einpendelt, das Einwanderungssaldo bis 2018 30.000 weniger aufweisen wird als es beim alten Kurs gewesen wäre (<http://www.nzz.ch/wirtschaft/ein-jahr-der-unsicherheit-1.18478927>, 09.02.2015).

Somit würde die Konjunkturflaute auch ohne Kontingentlösungen die Zuwanderung deutlich drosseln und den Anpassungsdruck entschärfen. Fast schon komisch paradox wäre es, wenn durch eine von einer Kontingentlösung bedrohte Schweizer Wirtschaft so schwächelt, dass die Kontingente sowieso überflüssig werden.

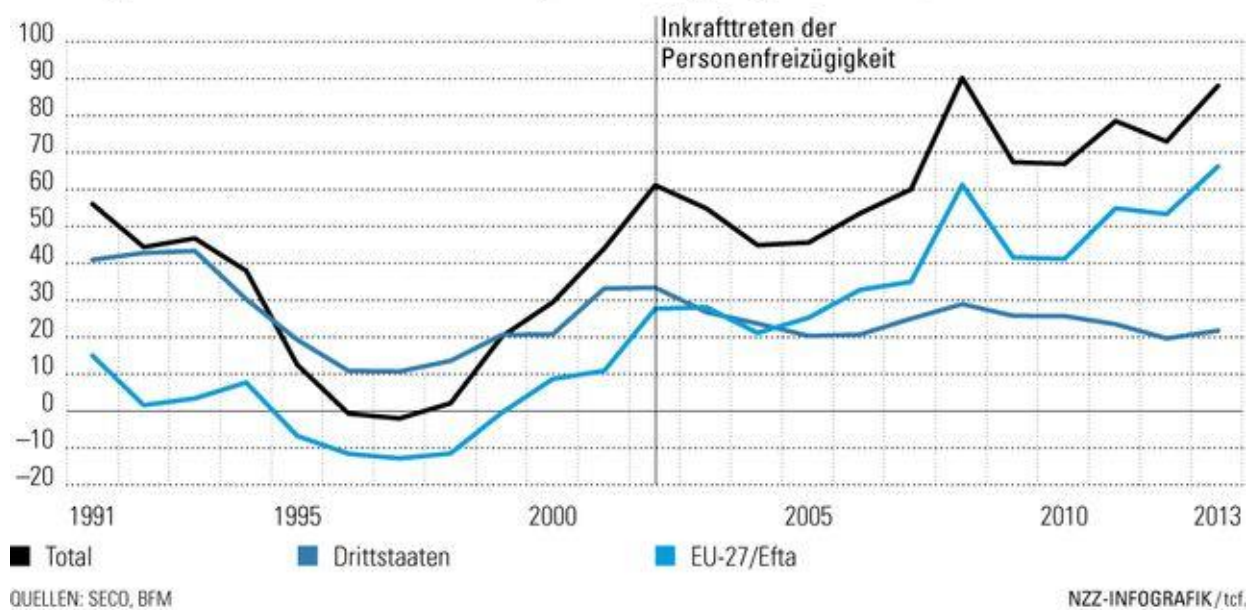
Trotzdem ist es im Interesse der Wirtschaft, dass die rechtliche Unsicherheit aufgelöst und die Zuwanderungsfrage mit allen ihren Facetten geklärt wird, auf die eine oder andere Weise.

Die Zuwanderung in die Schweiz und das Schweizer Wirtschaftswachstum hängen unmittelbar zusammen. Das heißt es gibt allein schon durch die zyklische Konjunktur eine Selbstregulierung der Zuwanderung.

Abb. 8

Deutlicher Rückgang der Einwanderung in Krisenphasen

Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit 1991–2013, in 1000

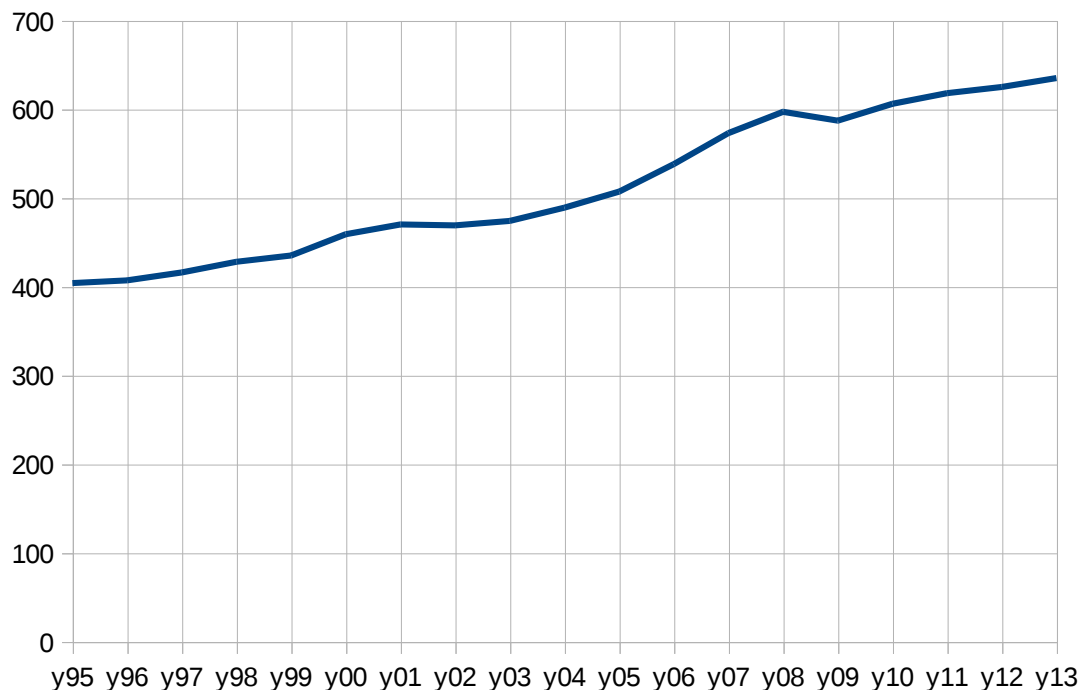


(Vgl. Abbildung aus der NZZ, Masseneinwanderungsinitiative, Ein Jahr der Unsicherheit,

vom 9.2.2015, <http://www.nzz.ch/wirtschaft/ein-jahr-der-unsicherheit-1.18478927>, 1.4.2015)
(Hierbei handelt es sich um die Nettoeinwanderung, die reine Zuwanderung beim Spitzenwert im Jahr 2008 betrug laut Bundesamt für Statistik 161.629)

Im Vergleich dazu die wirtschaftliche Entwicklung seit 1995, auf Basis der produzierten Güter und Dienstleistungen zu laufenden Preisen in Mrd. Schweizer Franken.

Abb. 9



(Die Graphik basiert auf den Daten, veröffentlicht vom Schweizer Bundesamt für Statistik, abzurufen unter http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip_gemaess_produkionsansatz.html, Vgl. Excel-Tabelle: „Bruttoinlandprodukt gemäss Produktionsansatz“, am 02.04.2015)

Unter Voraussetzung einer rigiden Umsetzung der Kontingentlösung und einer Unmöglichkeit der Kompensation durch inländische Arbeitskräfte mit erforderter Qualifikation, ist davon auszugehen, dass die Kontingentlösung die positiven Spitzen des Schweizer Wirtschaftswachstums dämpft.

Resümee:

Wenn man an die Schweiz denkt, denkt man an wirtschaftlichen Wohlstand und direkte Demokratie. Dies wird im Ausland oft als sehr positiv wahrgenommen. Die Sonderstellung der Schweiz als Nicht-EU-Mitglied wird von EU kritischen Politikern in EU-Ländern oft als positives Beispiel angeführt.

Schweizer Wohlstand ohne EU-Mitgliedschaft wird dann immer als Argument genannt. Es ist offensichtlich, dass der Wohlstand und die Nicht-Mitgliedschaft nicht kausal in Zusammenhang stehen. Vielmehr ist es so, dass der Grad an Integration, den die Schweiz über die Bilateralen Verträge gewählt hat, für den Wohlstand zwingende Voraussetzung ist. Immerhin gehen zwei Drittel der Schweizer Exporte in den EU Raum.

Umso interessanter ist es, dass die direkte Demokratie diese Integration jetzt gefährdet, das eine recht einfach umzusetzende Volksinitiative nun das Bilaterale Vertragswerk mit der EU zu Fall bringen könnte.

Das kommt daher, dass die Schweiz ein System von Vetoplayern ist. Der Gesetzgebungsprozess muss sich mehreren Vetoplayern stellen, darüber sind in der Schweiz auch Völkerrechtliche Verträge nicht erhaben.

Die klassischen Vetoplayer im Schweizer Gesetzgebungsprozess

Vetoplayer 1

Da in der Regierung ein Mehrheitsentscheid gilt, müssen Regierungsvorlagen nicht zwangsläufig vom Parlament abgesegnet werden.

Vetoplayer 2

Die nächste Station ist der Ständerat, in dem die Stimme der kleinen Kantone extrem aufgewertet ist. Seine Zustimmung ist erforderlich, einen Beharrungsbeschluss gibt es nicht.

Vetoplayer 3

Mit dem relativ geringen Einsatz von 50.000 Unterschriften kann ein Referendum eingefordert werden, und das Gesetz muss dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Vetoplayer 4

Zu jeder Zeit kann von Agenda Settern außerhalb des parlamentarischen Prozess in die Gesetzgebung eingegriffen werden. In Form der Volksinitiative kann die Verfassung geändert werden.

Für eine Reform in einer Policy müssen alle Vetoplayer aktiv oder zumindest durch stillschweigende Akzeptanz zustimmen. Das heißt, nach George Tsebelis herrscht hier das

Einstimmigkeitsprinzip, auch wenn die Zustimmung mitunter stark zeitversetzt eingeholt wird und ein Abklären der Positionen und des Winsets daher nicht so einfach ist.

Dieses System ist im europäischen Vergleich eine Besonderheit und eine historisch gewachsene Anpassung zum Ausgleich zwischen den Bevölkerungsteilen, die sich entlang von Konfliktlinien aufteilen.

Die historisch wichtigste und auf die Entwicklung des Schweizer Systems einflussreichste Konfliktlinie ist die konfessionelle. katholisch-konservativ und protestantisch-liberal. Das Ringen um Macht und die verschiedenen Ideen zur Gestaltung des Staates führten zum Ausschluss der katholisch-konservativen Minderheit von der Staatsbildung. Durch die Mittel des Ausgleichs der direkten Demokratie und des Föderalismus und der damit verbundenen Blockademacht konnte sich diese Minderheit ihre Teilnahme an dem Staat erkämpfen.

Dieses System des Ausgleichs ist bis heute erhalten, und führt in Bezug auf die Europäische Integration durchaus zu Schwierigkeiten.

Ein Vollbeitritt würde kurz bis mittelfristig am Widerstand der Schweizer Vetoplayer scheitern.

Aber auch die gewählte bilaterale Lösung kann in Rechtskonflikt mit den Besonderheiten des Schweizer Systems geraten, wie die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ gezeigt hat.

Prüfung der Hypothesen

Systemimmanenz

Eine gewonnene Erkenntnis aus der Arbeit ist, dass es einen tendenziellen Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit zu gewissen Bevölkerungsgruppen und EU-skeptischer bis ablehnender Haltung gibt. Diese Bevölkerungsgruppen teilen sich entlang gewisser dominanten Konfliktlinien, die es in der Schweiz gibt.

Ein deutschsprachiger und ein italienischsprachiger Schweizer ist tendenziell EU-skeptischer als ein französischsprachiger, und ein aus einem dünnbesiedelten, ländlichen Kanton stammender Schweizer tendenziell EU-skeptischer als einer aus einem Ballungszentrum.

Durch die räumliche Segregation dieser Bevölkerungsteile in einzelnen Substaaten (Kantonen) und die Minderheitenvetos, die diesen Substaaten in Abstimmungen (Doppelmehr) eingeräumt wird, ist es momentan so gut wie ausgeschlossen, dass eine Abstimmung zu einer EU-Vollmitgliedschaft positiv ausgehen würde. Selbst wenn die absolute Mehrheit des Stimmvolkes einen Beitritt begrüßen würde, was sie aber ohnedies

nicht tut (da der deutschsprachige Teil der Bevölkerung die größte Sprachgruppe innerhalb der Schweiz ist).

Die generelle Zufriedenheit der Schweizer mit ihrem System, vor allem der direkten Demokratie, lässt mutmaßen, dass sie einer Abschaffung oder grundlegenden Änderung dieses Systems nicht zustimmen würden. Das Schweizer Stimmvolk, bzw. der Schweizer Medianwähler bekäme im Falle eines Änderungsversuches die Rolle eines Vetoplayers in Form des obligatorischen Referendums (bei dem auch die Mehrheit der Kantone zustimmen muss, also ist die Rolle der Medianwähler bevölkerungsschwacher Kantone hier stark aufgewertet).

Die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ hat gezeigt, dass die Vetoplayer des Schweizer Systems auch völkerrechtliche Verträge aushebeln können. Das wäre im Falle einer Vollmitgliedschaft und supranationalem Recht, bei gleichzeitig unverändertem Weiterbestehen des politischen Systems der Schweiz genauso. Es wäre nur eine Frage der Zeit, bis Gemeinschaftsrecht von einem Vetoplayer blockiert würde oder durch einen Vorstoß eines Agenda Setters mit nationalem Recht in Widerspruch geraten würde.

Aufgrund der erworbenen Erkenntnis kann also Folgendes behauptet werden:

1. Gewisse Vetoplayer würden aufgrund ihrer EU-skepsis einem Vollbeitritt nicht zustimmen
2. Bei einem Vollbeitritt müssten diese Vetoplayer der Demontage ihrer Vetomacht zustimmen, da eine Umsetzung von supranationalem Recht sonst nicht funktioniert, aber die Akteure trachten danach, das System und ihre Vetomacht zu erhalten, und würden deshalb nicht zustimmen
3. Die Behörden richten im Bewusstsein der Blockademöglichkeit der Vetoplayer ihre Integrationspolitik dementsprechend nicht Richtung Vollbeitritt aus

Politische Kultur und Europäische Integration

Das Schweizer System ist das Ergebnis der Überwindung von Konflikten, bzw. dem Neutralisieren von Konfliktpotential, vor allem konfessioneller Natur.

Die Minderheitenvetos und die Aufwertung der Rolle kleiner Substaaten sind eine Form des Ausgleichs zwischen protestantisch-laizistisch-bevölkerungsreichen und katholisch-konservativen-ländlichen Kantonen.

In Ermangelung einer gemeinsamen Sprache oder Konfession, bzw. Kultur wurde dieser Ausgleich zum identitätsstiftenden Mythos der Schweiz. Patriotismus in der Schweiz stützt sich auf eine „Willensnation“, die die politische Kultur des Landes nachhaltig geprägt hat. Die Entscheidungen der Vetoplayer zu akzeptieren, ist Teil dieser politischen Kultur. Ein Nein zum EWR und ein Nein zur Initiative „Ja zur Europa“ ebneten, bzw. festigten den Weg in die Bilateralen Verträge, der prinzipiell von der Mehrheit der Schweizer unterstützt wird. Ein Beitritt zum EWR oder zur EU steht seit damals nicht mehr im Raum. Auch wenn Abstimmungen gegen den Willen eines großen Teils der Bevölkerung ausgehen und sich diese Bevölkerungsteile anhand sehr auffälliger Merkmale, wie z.B. Sprache, scheiden, wird, wie gesagt die Entscheidung akzeptiert, aber auch das System. Man kann davon ausgehen, dass eine Mehrheit der Schweizer das momentane System so beibehalten und nicht durch eine veränderte (supranationale) Normenhierarchie verändert sehen möchte. Als Indikatoren dafür kann man die prinzipiell hohe Akzeptanz der Bilateralen Verträge sehen, deren Ausmaß an Integration dem Schweizer Medianwähler wohl daher genehmer ist als der Vollbeitritt, da das politische System des Ausgleichs unverändert beibehalten werden kann. Die Umfragewerte zur Zufriedenheit mit dem politischen System sind in der Schweiz stets deutlich höher als in anderen europäischen Ländern.

Der bilaterale Selbstbetrug

Was im Februar 2014 passiert ist, hätte eigentlich auch schon früher passieren können. In der Arbeit wurde beschrieben, wie mit Hilfe von Initiativen und fakultativen Referenden neue Gesetze geschaffen und bereits verabschiedete verhindert werden können. Dies kann zu jedem Zeitpunkt geschehen. Die Tatsache, dass Ergebnisse von Referenden eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung haben und dadurch eine dauerhafte Gültigkeit bekommen, ließ die Schweizer Bürokratie wahrscheinlich darauf hoffen, dass den in einem Referendum angenommenen Bilateralen Verträge eine solche Akzeptanz und dauerhafte Gültigkeit seitens des Schweizer Medianwählers zukommt. Dies ist im Selbstverständnis der Schweizer auch sicher der Fall. Sprechen sich doch alle Gruppierungen für die Beibehaltung der Bilateralen aus.

Dass jedoch durch Reform der Verfassung mittels einer Initiative oder Blockade einer Umsetzung im autonomen Nachvollzug das Vertragsrecht gebrochen werden kann, und zwar mit vergleichsweise wenig Aufwand, war eine Gefahr, die seit Abschluss der Bilateralen existiert hat. Dass durch die Guillotineklausel der gesamte Vertrag gekippt werden kann, war

auch bekannt.

So ist es dann auch passiert mit der Annahme der Initiative „Gegen Masseneinwanderung“. Ein Vetoplayer im eigenen Land hat das mit der EU vereinbarte Recht zumindest beeinträchtigt und damit einen rechtlichen Widerspruch hergestellt.

Wie sich der Sachverhalt weiterentwickeln wird, ist zum momentanen Zeitpunkt (Dezember 2015) noch ungewiss.

Dass die Bilateralen Verträge eine funktionierende Alternative zur Vollmitgliedschaft sind, hängt davon ab, wie sich die Vetoplayer verhalten. Es ist unter anderem die Angst vor einer Abschwächung des Systems des Ausgleichs und der Macht der Vetoplayer, die die Schweiz von einem Vollbeitritt abschreckt. Aber genau dieses System, das einer Integration über die EU-Vollmitgliedschaft nicht geopfert werden will, ist eine permanente Gefährdung der Bilateralen Integration. Daher meine ich, es ist legitim von einem Selbstbetrug zu sprechen.

Bibliographie

Bollinger Christian, Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945 bis 2003

Bern 2007

Bucher Erwin, Die Geschichte des Sonderbundskrieges.

Zürich 1966

Cottier, Liechi, Schweizer Spezifika: Direkte Demokratie, Konkordanz, Föderalismus und Neutralität als politische Gestaltungsfaktoren. In: Breuss Fritz Cottier Tomas et alt. (Hsg.), Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess. Baden Baden 2008 S39-62

Hollman Anna, Die Schweizer und Europa. Wilhelm Tell zwischen Bern und Brüssel. Baden Baden 2005

Kelsen Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie. Aalen 1981

Klöti Ulrich, Regierung. In: Handbuch der Schweizer Politik

Zürich 2006 S151-176

Lijphart Arend, Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Countries. New Haven/ London 1984

Linder Wolf, Schweizerische Demokratie. Institutionen. Prozesse. Perspektiven. Bern 1999

Linder Wolf, Europäisierung der Schweiz – Verschweizerung der EU? Konstanz 2000

Linder Wolf, Lutz Georg, Direkte Demokratie. In: Klöti Ulrich et al. (Hsg.), Handbuch der Schweizer Politik Zürich 2006 S103-124

Linder Wolf, Isabelle Steffen, Politische Kultur. In: Klöti Ulrich et al. (Hsg.), Handbuch der Schweizer Politik Zürich 2006 S15-34

Lipset Seymour M., Rokkan Stein, Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments. An Introduction. In: Lipset Seymour M., Rokkan Stein (Hrsg.), Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives. New York/London 1967 S1-64

Neidhart Leonhard, Die politische Schweiz. Zürich 2002

Reinhardt Volker, Die Geschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis heute. München 2011

Schweizerischer Bundesrat (Hsg.); Schweiz- Europäische Union. Integrationsbericht 1999. Erscheinungsort nicht zu eruieren 1999

Stadler Peter, Epochen der Schweizergeschichte. Zürich 2003

Seitz Werner, Elemente der politischen Kultur der Schweiz. Eine Annäherung In: Blum Roger, Meier Peter, Gysin Nicole (Hsg.), Was Land ich bin, des Lied ich sing? Medien und politische Kultur, Berner Texte zur Kommunikations- und Medienwissenschaft, Band 10, Bern 2006 S51–64 (http://www.werner-seitz.ch/?o=T_2006_2_Politische%20Kultur%20%28IMW%202002%29.htm, 12.02.2015)

Tobler Christa, Der Acquis der rechtlichen Verbindung der Schweiz zur EG und EU- Eine unsichere Größe? In: Breuss Fritz Cottier Tomas et alt. (Hsg.), Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess. Baden Baden 2008 S11-39

Tsebelis George, Vetoplayers. How Political Institutions Work. New York 2002

Vatter Adrian, Föderalismus. In: Klöti Ulrich et alt (Hsg.), Handbuch der Schweizer Politik. Zürich 2006 S79-102

Onlinequellen

NZZ:

Unternehmensbesteuerung im Ständerat

http://www.nzz.ch/schweiz/staenderat-fuer-volkstaugliche-steuerreform-1.18663092?extcid=Newsletter_15122015_Top-News_am_MorgenDie Steuerreform muss «volkstauglich» sein, 15.12.2015

Ein Jahr «9. Februar»

Frist der Zuwanderungsinitiative kein Tabu

<http://www.nzz.ch/schweiz/frist-der-zuwanderungsinitiative-kein-tabu-mehr-1.18477854>, am 07.02.2015

Personenfreizügigkeit und Verfassung. Eine Schutzklausel in der Zuwanderung.

<http://www.nzz.ch/meinung/debatte/eine-schutzklausel-bei-der-zuwanderung-1.18449126> , 12.2.2015

Die Angst vor der Durchsetzungsinitiative

<http://www.nzz.ch/schweiz/die-angst-vor-der-durchsetzungsinitiative-1.18662879>, 15.12.2015

200 Jahre Wiener Kongress. Verhandlungen statt Kriege.

<http://www.nzz.ch/international/europa/verhandlungen-statt-kriege-1.18385714>, 18.9.2014

Masseneinwanderungsinitiative, Ein Jahr der Unsicherheit

<http://www.nzz.ch/wirtschaft/ein-jahr-der-unsicherheit-1.18478927>, 1.4.2015

Die Steuerreform muss „Volkstauglich“ sein

http://www.nzz.ch/schweiz/staenderat-fuer-volkstaugliche-steuerreform-1.18663092?extcid=Newsletter_15122015_Top-News_am_Morgen, 15.12.2015

F.A.Z.

<http://www.faz.net/aktuell/politik/volksabstimmung-die-schweizer-sind-zufriedenere-demokraten-127716.html>, 15.08.2014

admin.ch

Steuerung der Zuwanderung: Bundesrat entscheidet sich für Schutzklausel

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-59812.html>, 08.12.2015

Sprachen nach Regionen

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/maps/bevoelkerung/sprachen_religionen.parsys.26294.1.photo.Photogallery.gif,
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/maps/bevoelkerung/sprachen_religionen.parsys.26294.2.photo.Photogallery.gif, 17.11.2015

Steuerung der Zuwanderung: Bundesrat verabschiedet Gesetzesentwurf und Verhandlungsmandat

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-56194.html>, 08.12.2015

Exeltabelle: „Bruttoinlandprodukt gemäss Produktionsansatz“

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip_gemaess_produktionsansatz.html, 2.4.2015

Panorama zur Bevölkerung

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/01/pan.html>, 4.4.2015

Volksabstimmung von 6.12.1992

<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19921206/index.html>, 5.1.15

Vorlage Nr. 338

Resultate in den Kantonen

<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19921206/can388.html>, 5.1.15

Domminierende Konfessionszugehörigkeit 2010

(http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/maps/bevoelkerung/sprachen_religionen.parsys.26294.2.photo.Photogallery.gif, 17.11.2015

Verteilung der Personen „ohne Konfession“ 2010

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/maps/bevoelkerung/sprachen_religionen.parsys.26294.1.photo.Photogallery.gif, 17.11.2015

Bevölkerungsstand und -struktur – Indikatoren

Räumliche Verteilung: Kantone und Gemeinden

Ständige Wohnbevölkerung nach Kanton

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/kantone__gemeinden.html, 11.11.2015

Sprachen, Religionen – Daten, Indikatoren

Sprachen

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/sprachen.html>,
11.11.2015

Bekanntmachungen der Departemente und der Ämter

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014

<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/4117.pdf>, 11.11.2015

Ergebnisse Volksentscheide

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2011/01.html>,
05.04.2014

Definitionen

Bundesrat

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/11/def.html>, 11.4.12

Dokumentation der Stimmauszählung

<http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=42163>, 15.05.12

Unternehmenssteuerreform III bereit für die parlamentarische Beratung

<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=57551>, 29.11.2015

Bruttoinlandprodukt – Daten, Indikatoren

BIP pro Einwohner

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip_einw.html, 4.4.2015

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, Art

10 Abs 4, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994648/201501010000/0.142.112.681.pdf>, 29.4.2015

Eidgenössische Volksinitiative

'Stopp der Überbevölkerung - zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen'

<http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis406t.html>, 9.4.2015

Volksabstimmung vom 30.11.2014

<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20141130/index.html>, 9.4.2015

Arbeitslosigkeit, offene Stellen – Indikatoren

Registrierte Arbeitslose - Entwicklung

Registrierte Arbeitslose und Arbeitslosenquote nach Geschlecht

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/03/blank/key/registrierte_arbeitslose/entwicklung.html, 1.5.2015

Automatischer Informationsaustausch

<https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/themen/internationale-steuerpolitik/automatischer-informationsaustausch.html>, 29.11.2015

Brief an Gianluca Grippa, Referatsleiter im Europäischen Auswärtigen Dienst, dort zuständig für die Schweiz

https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/eu/Brief-Schweiz-EU-Revisionsbegehren-FZA_EN.pdf, 21.4.2015

Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf neue EU Mitgliedsländer

Genehmigung der Bilateralen Abkommen

<http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00505/00601/index.html?lang=de>, 23.06.14

Infobroschüren der Direktion für Europäische Angelegenheiten

<http://www.europa.admin.ch/themen/00500/index.html?lang=de>, 01.07.2014

Wahlen – Indikatoren

Wahlbeteiligung in %

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/wahlbeteiligung.html, 05.04.2014

Broschüre „Die Neutralität der Schweiz“

<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication.parsys.0011.downloadList.00111.DownloadFile.tmp/broschneutralitaetd.pdf>, 29.11.2015

Aussenhandel – Indikatoren

Handelsbilanz

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/05/blank/key/handelsbilanz.html>, 29.11.2015

Sprachen, Religionen – Daten, Indikatoren

Sprachen

Sprachen, Religionen – Daten, Indikatoren

Religionen

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/religionen.html>, 11.04.2014

Abstimmungen – Indikatoren

Eidgenössische Volksabstimmungen 2011 – Übersicht

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2011/01.html>, 05.04.2014

Infobroschüre der Direktion für auswärtige Angelegenheiten

<http://www.europa.admin.ch/themen/00500/index.html?lang=de>, 23.06.2014

Ausländische Wohnbevölkerung

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/data/01.html>, 04.04.2015

admin.ch/aktuell

<http://www.admin.ch/aktuell/00726/00727/00735/index.html?lang=de>, 09.02.15

<http://www.admin.ch/aktuell/00726/00727/00734/index.html?lang=de>, 09.02.15

<http://www.admin.ch/aktuell/00726/00727/index.html?lang=de>, 09.02.15

parlament.ch

Volksabstimmung vom 21. Mai 2000

<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/bilaterale-1/Seiten/default.aspx>, 23.6.2014

Volksabstimmung vom 09. Februar 2014

<http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/volksabstimmungen-2014/abstimmung-2014-02-09/einwanderung/Seiten/default.aspx>, 20.09.2014

<http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/volksabstimmungen-2014/abstimmung-2014-02-09/einwanderung/Documents/Verhandlungen-12-098-2014-02-09.pdf>, 01.12.2015

Wahlen 2011

<http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/wahlen-2011/Seiten/EckdatenSR.aspx>, 21.12. 2014

Kantonsresultate

<http://www.parlament.ch/d/wahlenabstimmungen/parlamentswahlen/wahlen-2011/nr-wahlen-2011-resultatekanton/Seiten/default.aspx>, 15.04.2014

Protokoll zur Abstimmung „Gegen Masseneinwanderung

<http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/volksabstimmungen-2014/abstimmung-2014-02-09/einwanderung/Documents/Verhandlungen-12-098-2014-02-09.pdf>, 01.12.2015

Abstimmungsparolen - Richtlinien

<http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/Seiten/volksabstimmungen-richtlinien.aspx>, 20.09.2014

Sitzordnung Ständerat

<http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/STAENDERAT/SITZORDNUNG/Seiten/default.aspx>, 06.02.2015

Statistik Schweiz

politik-stat.ch

Nationalratswahlen 2015

Schweiz

http://www.politik-stat.ch/nrw2015CH_de.html

Kanton Zürich

http://www.politik-stat.ch/nrw2015ZH_de.html, 18.11.2015

Kanton Appenzell Innerrhoden

http://www.politik-stat.ch/nrw2015AI_de.html, 18.11.2015

Nationalratswahlen Übersicht 2011

http://www.politik-stat.ch/nrw2011CH_de.html, 18.11.2015

Nationalratswahlen Übersicht 2015

http://www.politik-stat.ch/nrw2015CH_de.html, 18.11.2015

Andere

demokratie.geschichte-schweiz

Besonderheiten des Proporzsystems in der Schweiz

<http://demokratie.geschichte-schweiz.ch/wahlssysteme-majorz-proporz.html>, 15.05.2014

Tagesschau

Konflikt um Steuern auf Gewinne EU-Streit mit Schweiz spitzt sich zu

<http://www.tagesschau.de/wirtschaft/meldung59498.html>, 24.06.2014

Aargauer Zeitung

Der Steuerstreit Schweiz-EU ist zu Ende

<http://www.aargauerzeitung.ch/wirtschaft/der-steuerstreit-schweiz-eu-ist-zu-ende-128456689>, 18.2.2015

Europäische Menschenrechtskonvention

http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/04_EMRK_und_Protokolle/02a_EMRK_Protokoll_Nr_1__4__6_u._7.pdf?PHPSESSID=44dde91942d4ebbf8fdcf5c7fd056eb, 25.04.2014

Schweizer Kantone

Bevölkerungsdichte

<http://schweizer-kantone-orte.websieb.info> 17.11.2015

MySwitzerland

Landsgemeinden

<http://www.myswitzerland.com/de/dielandsgemeinden.html>, 05.04.2014

Historisches Lexikon der Schweizer Geschichte

Bundesverfassung

<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php>, 12.08.2014

Mehrsprachigkeit

<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24596.php>, 25.11.2015

Werner Seitz

Elemente der politischen Kultur der Schweiz eine Annäherung

http://www.werner-seitz.ch/?o=T_2006_2_Politische%20Kultur%20%28IMW%202002%29.htm, 12.02.2015

Verfassungen.de

Schweizerische Verfassung 1848

<http://www.verfassungen.de/ch/verf48-i.htm>, 24.11.2015

Chronik Geschichte Schweiz

Bilaterale Abkommen

(<http://chronik.geschichte-schweiz.ch/bilaterale-abkommen.html>, 26.06.14

Spiegel-Online

Ecopop Initiative

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/ecopop-initiative-will-die-zuwanderung-in-die-schweiz-weiter-begrenzen-a-952935.html>, 09.04.2015

CIA-Worldfactbook

Schweiz

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sz.html>, 04.04.2015

finanzen.at

Kurs Euro-Franken

http://www.finanzen.at/devisen/chart/euro-schweizer_franken-kurs, 19.02.2015

verfassungsblog.de

Abbildung Winset 3 Vetoplayer

<http://www.verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2014/09/Figure-1.png>, 01.05.2015

swissworld.org

Zauberformel

http://www.swissworld.org/de/politik/regierung_und_parlament/zauberformel/, 11.4.14

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1

Tsebelis George

<http://www.verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2014/09/Figure-1.png>, 1.5.2015

Seite

Abb. 2

Tsebelis George, Veto Players. How Political Institutions Work. New York 2002. S 28

Seite

Abb. 3

Tsebelis George, Veto Players. How Political Institutions Work. New York 2002. S 27

Seite

Abb. 4

Simplifiziertes einachsiges Modell nach

Tsebelis George, Veto Players. How Political Institutions Work. New York 2002.

Seite

Abb. 5

Simplifiziertes einachsiges Modell nach

Tsebelis George, Veto Players. How Political Institutions Work. New York 2002.

Seite

Abb. 6

Tsebelis George, Veto Players. How Political Institutions Work. New York 2002. S 119

Seite

Abb. 7

Aus: Panorama zur Bevölkerung,

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/01/pan.html>, 4.4.2015

Seite

Abb. 8

Abbildung aus der NZZ vom 9.2.2015,

Masseneinwanderungsinitiative, Ein Jahr der Unsicherheit,

<http://www.nzz.ch/wirtschaft/ein-jahr-der-unsicherheit-1.18478927>, 1.4.2015

Seite

Abb. 9

Graphik basiert auf den Daten der Exceltabelle: „Bruttoinlandprodukt gemäss

Produktionsansatz“, veröffentlicht vom Schweizer Bundesamt für Statistik, abzurufen unter

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip_gemaess_produktionsansatz.html, am 2.4.2015

Seite

Tabelle 1

Relation zwischen Kantonen (bezüglich Sprachgruppen) und Zustimmung zu EWR und Personenfreizügigkeit. Reihung nach Sprachgruppen bzw. Kantonsnummer.

Seite

Tabelle 2

Relation zwischen Kantonen (bezüglich Einwohnerzahl/km²) und Zustimmung zu EWR und Personenfreizügigkeit. Reihung nach absteigender Einwohnerdichte

Seite

Tabelle 3

Stimm- und Mandatsverteilung der Schweizerischen Nationalratswahlen 2011 und 2015

http://www.politik-stat.ch/nrw2011CH_de.html, und http://www.politik-stat.ch/nrw2015CH_de.html, 18.11.2015

Abstract

Die Arbeit beschäftigt sich mit dem Phänomen des Sonderwegs der Schweiz bezüglich der Europäischen Integration.

Da ein Vollbeitritt bis dato an der fehlenden Mehrheit in der Bevölkerung bei einem verpflichtenden Referendum scheitern würde, hat sich die Schweiz daran gemacht, sich über Bilaterale Verträge in den europäischen Binnenmarkt aber auch in andere Ebenen der Union zu integrieren.

Nun ist es so, dass in der Schweiz im Prinzip jedes Gesetz mittels direkt-demokratischer Institutionen verhindert bzw. verändert werden kann. Unter anderem auch Gesetze, die diese Bilateralen Verträge nach sich ziehen, so wie Grundprinzipien der Europäischen Integration, z.B. die Personenfreizügigkeit, die über die Bilateralen Verträge in der Schweizer Gesetzgebung verwirklicht sind.

Bei Weiterentwicklung von, für die Verträge relevantem EU Recht steht der Schweiz ein gewisser Zeitraum zur EU-Recht konformen, autonomen Anpassung ihrer Gesetze zur Verfügung.

Im Selbstverständnis der EU kann jedoch nicht darauf Rücksicht genommen werden, wenn die Anpassung innerhalb der Schweiz an einer direkt-demokratischen Institution scheitert. Aus Sicht der EU-Behörden handelt es sich in einem solchen Fall um einen Vertragsbruch, der aus juristischer Sicht eigentlich eine Kündigung der Verträge nach sich ziehen würde.

Mit der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ im Februar 2014, die vom Schweizer Stimmvolk angenommen wurde, trat so ein Fall ein, bei dem die direkt-demokratischen Institutionen mit der Rechtssubstanz der Bilateralen Verträge in Konflikt gerieten. Betroffen war konkret die Personenfreizügigkeit.

Die 3 Hypothesen auf denen die Argumentation beruht, sind:

Die beschriebenen Probleme der rechtlichen Kollisionen haben die Besonderheiten des Schweizer Systems zur Ursache und sind daher systemimmanent.

Diese Besonderheiten des Schweizer Systems sind eine historisch gewachsene Anpassung an die Vielfalt und die Konfliktlinien des Landes und daher Teil der politischen Kultur der Schweiz.

Im kollektiven Verständnis der Schweiz werden die Bilateralen Verträge eher als gelungene Alternative zum Vollbeitritt gesehen, denn als Verlegenheitslösung. Da es aber, aufgrund des Politischen Systems der Schweiz zu groben Problemen kommen kann, wurde der Begriff Bilateraler Selbstbetrug gewählt.

Die Arbeit baut auf 3 Teilen auf:

1. Als theoretischer Zugang zur Analyse der umfangreichen institutionellen Vetomöglichkeiten im Schweizer System wurde die „Veto players“ Theorie von George Tsebelis gewählt. für die demokratietheoretische Betrachtung der direkt-demokratischen Institutionen das demokratietheoretische Werk „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ von Hans Kelsen.
2. Um die für die Arbeit relevanten Merkmale des Politischen Systems der Schweiz herauszuarbeiten und darzustellen, dient das demokratietheoretische Konzept der Konsensdemokratie von Arend Lijphart.
3. In der empirischen Analyse wird die Bredouille dargestellt, die sich für die Schweiz mit der Annahme der Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ ergibt und die möglichen juristischen und realpolitischen Auswirkungen werden bewertet.