



# Parlamentarische Minderheiten und ihre Rechte – ein interkantonaler Überblick

Hans-Peter Schaub\* / Marc Bühlmann\* /  
Christoph Wagner\*

**«Gib alle Macht den vielen, und sie werden die wenigen unterdrücken. Gib alle Macht den wenigen, und sie werden die vielen unterdrücken.» Das Ziel ist also, nicht «alle Macht» den vielen oder den wenigen zu geben, sondern sie abwechselnd und/oder gleichzeitig auf Mehrheiten und Minderheiten zu verteilen.»**

(Giovanni Sartori 1992,  
der Alexander Hamilton zitiert)

## 1. Einleitung

Demokratien zeichnen sich dadurch aus, dass sich an Politik – verstanden als Vorbereitung und Herstellung gesamtgesellschaftlich allgemeinverbindlicher Regeln und Entscheidungen – möglichst viele beteiligen. Typischerweise werden diese Entscheidungen in Demokratien anhand der Mehrheitsregel gefällt. Unabhängig davon, ob es sich um qualifizierte, absolute oder relative Mehrheiten handelt, produziert demokratische Politik damit immer auch Minderheiten – mit der einzigen, in der Realität aber recht selten vorkommenden Ausnahme von einstimmigen Entscheidungen. Politische Minderheiten – wir konzentrieren uns in diesem Beitrag explizit auf politische, also *nicht* auf sprachliche, ethnische oder religiöse Minderheiten – laufen in einer Demokratie aufgrund dieser Mehrheitsregel Gefahr, unterdrückt zu werden. Das berühmte Bonmot für diese Gefahr stammt von Alexis de Tocqueville: Er spricht im Zu-

sammenhang mit Demokratie gar von einer «Tyrannei der Mehrheit».

Wie real ist diese Gefahr für Minderheiten in einer parlamentarischen Demokratie? Welche institutionalisierten Möglichkeiten stehen politisch-parlamentarischen Minderheiten zur Verfügung, um sich gegen eine Übermacht zu wehren? Ist es überhaupt sinnvoll, solche Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen und damit die Kosten der Entscheidungsfindung zu erhöhen, Blockaden von Entscheidungen in Kauf zu nehmen oder gar einer Tyrannei von Minderheiten Vorschub zu leisten?

Um diese Fragen zu diskutieren, erörtern wir in diesem Beitrag zuerst den Zusammenhang zwischen Demokratie, Mehrheitsentscheidungen und Minderheitenschutz. Auf der einen Seite gibt es einige normative Gründe, die für einen massvollen institutionalisierten Schutz politischer Minderheiten sprechen: namentlich die Sicherung einer angemessenen Balance zwischen den Demokratieprinzipien Gleichheit, Freiheit und Kontrolle durch eine Stärkung der Checks and Balances und den Einbezug intensiver Präferenzen. Auf der anderen Seite und aus einer ökonomisch-praktischen Perspektive muss ein Parlament aber auch die Kosten der Entscheidungsfindung im Auge behalten. Eine Demokratie muss eine Balance finden zwischen zwei Extrempunkten: zwischen einem effizienten und entscheidungskostengünstigen System reiner Mehrheitsentscheidungen, das aber die Gefahr einer Mehrheitstyrannei birgt und deshalb auf Dauer riskant ist, einerseits; und einem ausgebauten Schutz von Minderheiten, der zwar die Entscheidungsrisiken gering hält, die Entscheidungsprozesse aber lang und kostspielig macht, andererseits.

\* Année Politique Suisse, Universität Bern.

\*\* Parlamentsdienste des Kantonsrats Zürich

In den Abschnitten 3 und 4 beschreiben wir auf der Basis einer Analyse der Verfassungen und Parlamentsgesetzgebungen des Bundes und der Kantone eine Auswahl der zahlreichen Möglichkeiten, die politischen Minderheiten in allen Phasen der parlamentarischen Entscheidungsfindung offenstehen. Der vergleichende Überblick zeigt ein eigentliches Sammelsurium von Minderheitenrechten und recht grosse kantonale Unterschiede, was den institutionalisierten Umgang mit politischen Minderheiten angeht: Die Kantone gehen das Dilemma zwischen Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken ganz unterschiedlich an.

## 2. Mehrheitsentscheidungen und politische Minderheiten

1831 machte sich der französische Adlige Alexis Charles-Henri-Maurice Clérel de Tocqueville auf, die junge, aber sich mit Macht entfaltende amerikanische Demokratie zu beschreiben. Was er sah, faszinierte und ängstigte ihn zugleich. Auf der einen Seite diene die neue Staatsform zwar, anders als in Frankreich, dem Wohlergehen möglichst vieler, führe zu mehr Gleichheit und Wohlstand und die durch Mehrheitsbeschluss gefällten Entscheide seien nicht nur rasch wieder änderbar, sondern stiessen auch auf breite Akzeptanz. Auf der anderen Seite aber werde die zunehmende Gleichheit zur Gefahr für die Freiheit: Eine Mehrheit von Gleichen bedrohe die individuelle Unterschiedlichkeit von Minderheiten. Um die «Tyrannie der Mehrheit» einzuschränken, empfahl der französische Liberale dezentralisierte Strukturen, eine aktive gesellschaftspolitische Kultur mit möglichst vielen Vereinen und Verbänden, die Freiheit der Presse und eine starke Judikative. Damit sollte Verschiedenartigkeit gelebt, organisiert und verteidigt werden (Tocqueville 1997 [1835/1840]).

Die Demokratie als Staatsform hat seither einen eigentlichen Siegeszug angetreten (siehe z.B. Frevel 2009). Die Idee der po-

litischen Mitgestaltung möglichst vieler an möglichst vielem durch Mehrheitsentscheid hat sich – wenigstens als Idee – in den meisten Staaten der Welt durchgesetzt. Allein: Der Vorwurf der Tyrannie der Mehrheit konnte nie ganz entkräftet werden (Vatter 2011; Bühlmann et al. 2012). Es lohnt sich deshalb, dem Verhältnis von Demokratie, Mehrheit und Minderheit genauer nachzugehen.

### 2.1 Demokratieprinzipien und Mehrheitsregel

Die Anwendung der Mehrheitsregel ist weder eine hinreichende noch eine notwendige Bedingung dafür, dass ein Gemeinwesen als Demokratie gelten kann. Weder demokratietheoretisch noch historisch sind die beiden Konzepte zwingend miteinander verknüpft. Dennoch besitzt die Mehrheitsregel eine ganz besondere Affinität zu demokratischen Strukturen. Der Grund dafür liegt im demokratischen Prinzip der *Gleichheit*: In jenen, also den allermeisten, Fällen, in denen kein Konsens besteht, gewährleistet die Mehrheitsregel und nur die Mehrheitsregel, dass ein Entscheid unter gleicher Gewichtung aller Stimmen («one man, one vote») gefällt wird (Sartori 1992: 143–148; Scheuner 1973). Genau genommen, verschafft nur die Regel der *einfachen* Mehrheit (mehr als die Hälfte aller abgegebenen Stimmen) der demokratischen Gleichheitsforderung volle Geltung. Denn sobald für einen Entscheid eine irgendwie gearbete qualifizierte Mehrheit vorausgesetzt wird, erhalten die Befürworter des Status quo faktisch von vornherein ein höheres Stimmengewicht als die Befürworter einer Änderung.<sup>1</sup>

Dennoch gibt es aus normativ-demokratischer Sicht gute Gründe, das Mehrheitsprinzip einzuschränken oder zumindest

---

<sup>1</sup> Das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs lässt sich denn auch als Minderheitenschutz interpretieren, weil bereits eine Minderheit ausreicht, um einen Entscheid einer nicht ausreichend qualifizierten Mehrheit zu verhindern.

zu modifizieren. Gleichheit ist aus demokratietheoretischer Sicht nämlich keineswegs das einzige demokratische Prinzip, sondern daneben stehen die Prinzipien der Freiheit und der Kontrolle (Bühlmann et al. 2012). *Kontrolle* bedeutet im Sinne von Checks and Balances Beschränkung und Teilung der Macht – auch und gerade der Macht der Mehrheit. Und *Freiheit* umfasst individuelle und kollektive Freiheitsrechte wie Eigentums-, Religions-, Meinungs- oder Versammlungsfreiheit und damit explizit auch die Freiheit, einer aktuellen Mehrheit zu widersprechen und sie im politischen Wettstreit immer wieder herauszufordern. Eine Minderheit muss also die Möglichkeit haben, ihren Argumenten Gehör zu verschaffen, sich gegen eine Einschränkung ihrer politischen Handlungsfähigkeit durch die Mehrheit zu wehren und die Aussicht zu wahren, in Zukunft selbst Mehrheit zu werden (Sartori 1992: 41, 139). Die drei Demokratieprinzipien der Gleichheit, der Freiheit und der Kontrolle stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander. Real existierende Demokratien können die einzelnen Prinzipien nicht beliebig maximieren, sondern stehen vor der Herausforderung, eine Balance zwischen allen dreien zu finden. Eine einseitige Betonung der einfachen Mehrheitsregel würde zwar die Gleichheit stärken, aber zu einer «Tyrannei der Mehrheit» führen; ein extremer Minderheitenschutz würde demgegenüber zwar die Freiheiten von Minderheiten maximieren, liefe aber Gefahr, zur «Tyrannei der Minderheit» zu verkommen.

Minderheitenrechte können somit als Einrichtungen verstanden werden, die – im Zusammenspiel mit vielen weiteren Institutionen, beispielsweise einer unabhängigen Justiz – die Prinzipien Kontrolle und Freiheit stärken sollen, während die einfache Mehrheitsregel – neben anderen Institutionen wie beispielsweise dem allgemeinen Stimm- und Wahlrecht – das Prinzip der Gleichheit bedient.

Wesentlich ist aus demokratietheoretischer Sicht, dass Minderheitenrechte nicht einfach der materiellen Durchsetzung minoritärer Interessen gegen die Präferenzen der Mehrheit dienen dürfen, weil dies dem Gleichheitsprinzip zuwiderlaufen würde. Minderheitenrechte sind idealerweise so ausgestaltet, dass sie es der Mehrheit verfahrensmässig erschweren, ohne Kontrolle und ohne Beachtung der nötigen demokratischen Freiheiten Entscheide zu fällen; dass sie es aber gleichzeitig der Minderheit nicht ermöglichen, über Politikergebnisse materiell nach ihren minoritären Interessen zu entscheiden. Genau dieses Abwägen scheint auch im Zitat von Sartori auf, das wir diesem Beitrag vorangestellt haben.

Die im Bundesparlament und allen Kantonsparlamenten bestehenden, vielfältig variierenden Kombinationen und Ausgestaltungen von Mehrheitsregel und Minderheitenrechten, die wir in Abschnitt 3 illustrieren werden, lassen sich aus dieser normativen Perspektive als Versuche erklären, in jedem Parlament eine Balance zwischen Gleichheit, Freiheit und Kontrolle herzustellen, die dem institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontext des jeweiligen Kantons angemessen ist. Wichtig ist, dass der Minderheit dabei ein bestimmender Einfluss auf das Entscheidungsverfahren, nicht aber auf die unmittelbaren materiellen Entscheide verschafft wird. Minderheitenrechte sind in diesem Sinne als Schutzrechte zu verstehen und nicht als Möglichkeiten, eine Tyrannei der Mehrheit in eine Tyrannei der Minderheit(en) zu verwandeln.

## 2.2 Entscheidungen, Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken

Im vorherigen Abschnitt haben wir Sinn und Zweck von Minderheitenrechten aus der Perspektive der normativen Demokratietheorie bzw. auf der Basis von demokratischen Idealen betrachtet. Hehre demokratische

Ideale allein könnten die grosse empirische Verbreitung von Minderheitenrechten in den Demokratien der Welt aber kaum erklären. Für das Verständnis der Rolle von Minderheitenrechten ebenso bedeutsam dürfte die eher zweckrationale Perspektive der Entscheidungstheorie sein, wie wir sie nun in Anlehnung an Sartori (1992: 212–249) skizzieren.

Der Vorbereitung und Herstellung gesamtgesellschaftlich allgemeinverbindlicher Regeln und Entscheidungen – so unsere Definition von Politik (vgl. Meyer 2010) – sind mindestens zwei Problemfelder inhärent: die Kosten für Vorbereitung und Herstellung auf der einen und die Risiken der gefällten Entscheidung auf der anderen Seite. Entscheidungskosten entstehen durch Ressourcenverbrauch für die Entscheidungsfindung, also z.B. durch die Zeit, die man für die Suche nach einem Entscheid aufwendet. Die Entscheidungsrisiken bestehen darin, dass der Entscheid den Präferenzen der Gesellschaftsmitglieder zuwiderlaufen kann – sei es wegen mangelnder Informiertheit oder wegen schädlichen Eigeninteressen der Entscheidenden. Das Risiko, dass ein Entscheid nicht akzeptiert und letztlich nicht umgesetzt wird, hängt davon ab, wie gross der Anteil der Gesellschaft ist, der vom Entscheid Nutzen zieht bzw. vom Entscheid eingeschränkt wird, und als wie intensiv dieser Nutzen bzw. die Einschränkungen wahrgenommen werden. Im Grunde genommen geht es bei der Entscheidungsfindung also darum, eine Balance zwischen Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken zu finden.

Nun könnte man meinen, dass diese Balance mit dem Mehrheitsprinzip gefunden werden kann. Das Verfahren ist in der Tat sehr kostengünstig: Es braucht lediglich ein individuelles Abwägen der Präferenzen der am Entscheid Beteiligten und die Summierung der daraus resultierenden individuellen Entscheide. Auch wenn im Sinne der deliberativen Demokratie (z.B. Habermas 1992) auch noch ein Austausch

der wichtigsten Argumente hinzukommen sollte, ist das Verfahren relativ zeitsparend, wenn am Schluss die Mehrheit entscheidet. Auch die Entscheidungsrisiken sind mit einem Mehrheitsentscheid immer so geartet, dass die Mehrheit einen Nutzen aus dem Entscheid zieht (oder dies zumindest zum Zeitpunkt der Entscheidung glaubt).

### 2.3 Minderheitenrechte zur Verteidigung intensiver Präferenzen

Diese Sichtweise lässt allerdings einen zentralen Aspekt ausser Acht: die Intensität von Interessen im Allgemeinen und von Minderheiteninteressen im Besonderen. Gerade Minderheiten setzen sich häufig für aus ihrer Sicht sehr wesentliche oder mit den Worten Sartoris (1992) «intensive» Präferenzen ein. Betreffen Entscheidungen genau diese intensiven Präferenzen, so dürften sich deren minoritäre Vertreterinnen und Vertreter ganz besonders ins Zeug legen. «Die Tatsachen des Lebens sehen so aus, dass ein starkes Nein zwei schwache Ja überwindet und dass ein hartnäckiges Ja zwei schwächliche Nein schlägt» (Sartori 1992: 225). Ein reines Mehrheitsprinzip würde diese Möglichkeit nun aber zunichtemachen. Das Gewicht von Minderheiten muss ergo dann zur Geltung kommen können, wenn es sich um einen Verhandlungsgegenstand handelt, der die von dieser kleinen Gruppe vertretene Präferenz ganz besonders betrifft.

Freilich darf Minderheitenschutz auch in diesem Falle nicht einfach zur Tyrannei der Minderheit verkommen. Eine Beherrschung der Mehrheit durch die Minderheit wäre mit dem demokratischen Gleichheitspostulat nicht zu vereinbaren, wie wir oben dargelegt haben. Minderheiten dürfen in einer Demokratie deshalb Macht nicht durchsetzen, sondern nur die Macht der anderen begrenzen und allenfalls blockieren können – und auch dies soll einen mehr oder weniger starken Effort voraussetzen, damit sie diese Karte möglichst nur dann spielen, wenn intensive Präferenzen betroffen sind.

## 2.4 Minderheitenrechte in Repräsentativsystemen

Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken werden stark von der Zahl der Entscheider beeinflusst. Wir können uns ein Kontinuum vorstellen zwischen einem einzigen Entscheider (z.B. in einer Diktatur) und dem gesamten Kollektiv, das entscheidet (z.B. in einer direkten Demokratie<sup>2</sup>). Entscheidet einer alleine, sind die Entscheidungskosten praktisch inexistent, die Entscheidungsrisiken aber potenziell sehr hoch. Dieses Verhältnis dreht sich um, wenn das gesamte Kollektiv entscheidet: die Dauer, die aufgewendet werden muss, damit ein Entscheid gefunden wird, bei dem alle einbezogen sind, ist sehr lang, das Entscheidungsrisiko wird hingegen sehr klein (Sartori 1992: 216–218).

In repräsentativen Demokratien nimmt das Parlament in diesem Kontinuum eine Mittelposition ein. Die Entscheidungskosten werden – im Vergleich zu Kollektiventscheidungen – mit der Repräsentation des ganzen Volks durch einige Dutzend Parlamentarier stark verringert. Wie aber ist es mit den Entscheidungsrisiken?

Die Idee von Repräsentation beruht auf der (Ideal-)Vorstellung einer substanziellen Vertretung: Freie und faire Wahlen führen dazu, dass die wichtigsten gesellschaftlichen Präferenzen durch die verschiedenen im Parlament sitzenden Gruppierungen und Parteien adäquat widerspiegelt werden (Mansbridge 2003). Diese Idealvorstellung ist allerdings aus zwei Gründen zu relativieren. Beide Gründe führen dazu, dass die Präferenzen von Bevölkerungs- und Parlamentsmehrheit voneinander abweichen

können und die Entscheidungsrisiken bei Parlamentsentscheidungen dadurch größer sind als bei Kollektiventscheidungen. Zum einen schafft jedes noch so ausgeklügelte Wahlsystem Verzerrungen, die schon rein rechnerisch zu Abweichungen zwischen Wählerschaft und Repräsentanten führen (Nohlen 2002). Zum anderen ist die Modellvorstellung, dass mit einer Wahl alle vier Jahre die Wählerschaft in die Lage versetzt würde, Repräsentanten auszuwählen, die in der gesamten Legislatur bei allen wichtigen, auch erst neu auftauchenden politischen Fragen zuverlässig die Präferenzen ihrer WählerInnen vertreten (könnten), nur begrenzt realistisch (vgl. dazu Leimgruber et al. 2010; Schwarz et al. 2010).

Indem demokratische Repräsentation die Anzahl Entscheider auf einige Dutzend Repräsentanten reduziert, verringert sie also die Entscheidungskosten drastisch; dies allerdings zum Preis eines unweigerlich erhöhten Risikos, dass die wenigen Repräsentanten bisweilen «am Volk vorbei» entscheiden. Darum kommt Minderheitenrechten in Parlamenten eine ganz besonders wichtige Rolle zu: Sie müssen sicherstellen, dass sich (organisierte) minoritäre Präferenzen aus der Bevölkerung Gehör verschaffen können. Und sie müssen so beschaffen sein, dass sie eine parlamentarische Mehrheit dazu zwingen, wichtige und möglicherweise untervertretene Bevölkerungspräferenzen, die von parlamentarischen Minderheiten organisiert werden, in den Entscheidungsprozess mit einzubeziehen.

Gerade in repräsentativen Systemen würde sich die Anwendung der reinen Mehrheitsregel über Dauer rächen, sprich: die Entscheidungsrisiken stark erhöhen. Am problematischsten wäre eine Situation, bei der eine politische Gruppe dauerhaft in die Minderheit versetzt wird. Intensive Präferenzen verschaffen sich in der Regel anderweitig Luft, wenn dies auf demokratisch-repräsentativem Weg auf Dauer nicht möglich ist. Werden solche Anliegen dauerhaft ignoriert, kann dies bis hin zu gewalttätigen Konflik-

---

<sup>2</sup> Hier muss natürlich eine Einschränkung gemacht werden: Es gibt keine real vorkommende Staatsform, in der ein gesamtes Kollektiv gleichzeitig entscheidet. In der Regel werden immer einzelne Gruppen bereits vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen (z.B. Migranten, Minderjährige, zukünftige Generationen), obwohl sie von der Entscheidung selber betroffen sind. In unserem Beitrag blenden wir diese Art der Exklusion von Minderheiten aus.

ten führen. Glücklicherweise findet sich diese Situation in etablierten Demokratien selten. Aber auch hier können intensive Minderheiten die Bevölkerung derart für sich gewinnen, dass vermeintliche Mehrheiten bei Wahlen bestraft werden.

Ein besonders schönes Beispiel für die Gefahr (zu) hoher Entscheidungsrisiken stellt die semidirekte Demokratie dar. Wenn intensive Minderheiten nicht genügend in Entscheidungsprozesse eingebunden werden und deren Präferenzen sich in Mehrheitsentscheidungen nicht genügend widerspiegeln, droht die Gefahr des Scherbenhaufens nach einem Referendum. Indem referendumsfähige Minderheiten schon früh in den Entscheidungsprozess eingebunden werden, werden höhere Entscheidungskosten zugunsten einer Verringerung der Entscheidungsrisiken in Kauf genommen.

Dass es in den meisten demokratisch organisierten Gremien Ausnahmen von der Anwendung der reinen Mehrheitsregel gibt, lässt sich also nicht nur mit dem demokratietheoretischen Gebot der Ausbalancierung von Gleichheit, Freiheit und Kontrolle erklären; sondern auch damit, dass Minderheitenrechte wirksame Instrumente sein können, um Entscheidungsrisiken zu verringern.

### **3. Minderheiteninstrumente in den Parlamenten des Bundes und der Kantone**

Aus einer normativen Perspektive betrachtet, dienen parlamentarische Minderheitenrechte also dazu, eine angemessene Balance zwischen den Demokratieprinzipien Gleichheit, Freiheit und Kontrolle zu ermöglichen, indem sie die Checks and Balances stärken und intensive Präferenzen einbeziehen. Aus einer zweckrationalen entscheidungstheoretischen Perspektive gesehen, dienen Minderheitenrechte der Ausbalancierung von Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken.

Eine Betrachtung der konkreten Regelungen in den Parlamenten des Bundes und der 26 Kantone zeigt, dass zum Erreichen dieser doppelten Balance eine enorme Vielfalt von konkreten Instrumenten bereitsteht. So sind wir bei unserer Durchsicht der Verfassungen, Parlamentsgesetze, -geschäftsordnungen u.ä. des Bundes und der Kantone auf insgesamt über 70 unterschiedliche Instrumente gestossen, die die Einflussnahme politischer Minderheiten auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess regulieren.<sup>3</sup> Viele davon existieren nur in einem einzigen Parlament, manche sind in der einen oder anderen Form flächendeckend anzutreffen. Dabei finden sich nicht nur Regeln zur Einbindung von Minderheiten, sondern auch solche, die umgekehrt die Steigerung der Entscheidungseffizienz, also die Verringerung der Entscheidungskosten, zum Ziel haben. Diese Regelungen errichten für kleine und/oder wenig intensive Minderheiten Hürden und haben damit eine eher exkludierende Wirkung.

Die ausserordentliche Vielfalt der in den Parlamenten anzutreffenden Regeln verunmöglicht im vorliegenden Rahmen schon aus Platzgründen eine vollständige Übersicht. Hier konzentrieren wir uns stattdessen auf eine schlaglichtartige Darstellung ausgewählter Regeln, die die theoretisch herausgearbeiteten Funktionen exemplifizieren und die Vielfältigkeit der Ausgestaltungen von parlamentarischen Minderheitenrechten sowie die kantonal unterschiedliche Balance zwischen Entscheidungsrisiken und Entscheidungskosten illustrieren sollen.

<sup>3</sup> Hier sei noch einmal erwähnt, dass wir uns in diesem Beitrag explizit auf politische und nicht auf ethnische, sprachliche oder strukturelle Minderheiten konzentrieren. Das einzige Kantonsparlament, das einer strukturellen Minderheit bestimmte zusätzliche Rechte zugesteht, ist der Grosse Rat des Kantons Bern. Hier hat die sogenannte Deputation, die aus den Grossräten des Berner Juras sowie den französischsprachigen Grossräten des Wahlkreises Biel-Seeland besteht, gewisse besondere Möglichkeiten zur Gestaltung des Entscheidungsverfahrens. (Vgl. dazu den Beitrag von Christina Bundi in diesem Heft.)

Wir beschränken uns dabei auf Minderheitenrechte auf Ebene des Parlamentsplenums und lassen Bestimmungen über Abläufe im Innern von Teilorganen (z.B. Büros oder Kommissionen) der Parlamente ausser Acht. Wir strukturieren die Darstellung nach sechs Phasen des parlamentarischen Entscheidungsprozesses; für jede Phase lassen sich andere Minderheitenrechte beobachten.<sup>4</sup> In Abschnitt 4 dieses Beitrags präsentieren wir eine tabellarische Übersicht über einige ausgewählte Regelungen; auf Anfrage hin stellen wir Interessierten gerne auch den gesamten von uns erhobenen Datensatz per E-Mail zu.<sup>5</sup>

### 3.1 Bestimmung des Kreises derer, die (mit)entscheiden

Dem eigentlichen parlamentarischen Entscheidungsprozess vorgelagert, für diesen aber selbstredend von entscheidender Bedeutung, ist die Bestimmung derer, die als Beteiligte dazu zugelassen werden. Zuerst stehen dabei die Regeln für die *Parlamentswahlen*, die für die Vertreter minoritärer Anliegen unterschiedlich hohe Wahlhürden zur Folge haben. Am höchsten sind diese in der Regel bei Majorzwahlsystemen, wie sie insbesondere bei Parlamentswahlen in manchen Ost- und Innerschweizer Kantonen sowie für die Ständeratswahlen in allen Kantonen ausser NE und JU zur Anwendung gelangen. Aber auch Proporzsysteme können mit expliziten Quoren und/oder mit kleinen Wahlkreisen (hohes natürliches Quo-

rum/Wahlerfolgsschwelle) die Wahlchancen kleiner Parteien verringern. Anhand der Ausgestaltung des biproportionalen Wahlverfahrens (des sogenannten «doppelten Pukelsheim») im Kanton Zürich lässt sich das Dilemma zwischen Entscheidungsrisiken und Entscheidungskosten im Zusammenhang mit Wahlsystemen exemplarisch zeigen: Mit diesem Verfahren wurde zwar das Problem der geringen Wahlkreisgrösse angegangen, was zu einer besseren Einbindung von Minderheiten und somit zu einer Verringerung von Entscheidungsrisiken führt; gleichzeitig wurde aber ein 5%-Quorum auf Wahlkreisebene eingeführt, um die Anzahl gewählter Parteien im Parlament nicht zu gross werden zu lassen – sprich: um die Entscheidungskosten im Parlament gering zu halten.

Mit dem Einzug ins Parlament allein ist ein massgeblicher Einfluss einer Minderheit noch nicht gewährleistet. Alle Kantonsparlamente ausser AI kennen ein System mit *Fraktionen*, die ihren Angehörigen erst eine Einbindung in die wichtige Kommissionsarbeit und eine privilegierte Behandlung bei der Verteilung der Redezeit in Ratsdebatten gewährleisten. Für die Bildung einer Fraktion ist aber jeweils eine Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern nötig, was für kleine Minderheiten eine zusätzliche Hürde darstellt. Niedrige Fraktionsquoren integrieren Minderheiten, bedeuten aber auf der anderen Seite schwerfälligere Entscheidungsprozesse, sprich erhöhte Entscheidungskosten. Einzelne Parlamente garantieren auch den kleinsten Fraktionen mindestens einen Sitz in jeder Kommission, teils mit Stimmrecht (z.B. TI) und teils mit beratender Stimme («Fraktionsbeobachter» in SG). Teilweise wird auch die Einsitznahme von Fraktionslosen in Kommissionen ermöglicht (z.B. GL).

Eine parlamentarische Mehrheit kann den Kreis der Entscheidungsberechtigten auch beeinflussen, indem sie gewählte Parlamentsmitglieder von Sitzungen *ausschliesst* oder ganz des Amts enthebt; auch die Aufhebung

---

<sup>4</sup> In der parlamentarischen Realität, etwa im Wechselspiel zwischen Kommissions- und Plenumsberatungen oder zwischen Detailberatungen und GesamtAbstimmungen, können sich diese Phasen überlagern und/oder lassen sich nicht immer scharf voneinander trennen; auch die Zuordnung der Minderheiteninstrumente zu den einzelnen Phasen ist nicht immer ganz eindeutig. Die von uns getroffene Unterscheidung der Phasen stellt eine analytische Vereinfachung zugunsten einer besseren Übersichtlichkeit dar.

<sup>5</sup> Kontakt für Anfragen: hanspeter.schaub@pd.zh.ch, marc.buehlmann@ipw.unibe.ch. Sehr gerne nehmen die Autoren auch Hinweise auf unvollständige oder fehlerhafte Angaben entgegen.

der Immunität eines Parlamentsmitglieds kann den ersten Schritt für eine Amtsenthebung darstellen. Die Vorgänge der letzten Monate in der Türkei legen nahe, dass solche Mittel durchaus strategisch zum Ausbau parlamentarischer Mehrheiten genutzt werden können. Wo für solche Beschlüsse qualifizierte Mehrheiten vorausgesetzt werden, können mehr oder weniger grosse Minderheiten verhindern, dass sie durch personelle Ausdünnung in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt werden.

Eine ähnliche Sorge dürfte der – aus heutiger Sicht eher als Kuriosum anmutenden – Schwyzer Regelung zugrunde liegen, wonach es einer Zweidrittelsmehrheit der Stimmenden bedarf, um für eine Kantonsratssitzung einen anderen Sitzungsort als das Rathaus in Schwyz festzulegen: Vermutlich sollte damit verhindert werden, dass eine Mehrheit den Sitzungsort so manipuliert, dass sie den Angehörigen einer Minderheit systematisch die Sitzungsteilnahme erschwert.

### 3.2 Bestimmung der Agenda: Worüber wird (nicht) entschieden?

Ebenso bedeutsam wie die Frage, *wer* mitentscheidet, kann die Frage sein, *worüber* entschieden oder zumindest beraten wird – und worüber nicht: Die Möglichkeit, die politische Agenda mitzugestalten, gilt als eines der bedeutendsten Machtmittel überhaupt (Bachrach/Baratz 1962). Oft vertreten Minderheiten Interessen, die nicht nur wenig mehrheitsfähig sind, sondern in verschiedener Hinsicht heikel sein können und bisweilen auch den Bruch von Tabus anvisieren. Minderheiteninteressen nicht nur zu schützen, sondern deren Artikulation auch effektiv zuzulassen, ist für Mehrheiten, die die «Normalität», Gewohnheit oder eben Mehrheitsmeinungen vertreten, nicht einfach und in der Regel auch nicht attraktiv. Aus einer prozeduralen Perspektive und im Sinn des demokratischen Freiheitsprinzips müssen Tabubrüche aber zugelassen werden, können doch gerade auch Extremfor-

derungen mit der Zeit zu gesellschaftlichen und politischen Veränderungen führen. Reformen und demokratische Erneuerung sind nur möglich, wenn Gewohnheit und Normalität hinterfragt werden dürfen. Dabei können sich Minderheiten unterschiedlich hohen institutionellen Hürden gegenübersehen, um eigene Anliegen überhaupt in die parlamentarische Arena zu tragen. Niedrige Hürden reduzieren das Entscheidungsrisiko (hier liesse sich auch sagen: das «Nichtentscheidungs-Risiko»), dass die Parlamentsmehrheit ein für die Bevölkerung relevantes Thema verschläft oder unter dem Deckel hält; sie bedeuten aber auch eine stärkere Befrachtung der Parlamentsarbeit, sprich höhere Entscheidungskosten.

Ein Agenda-Setting-Instrument, das in fast allen Kantonen als Minderheitenrecht ausgestaltet ist, ist die ausserordentliche *Einberufung* des Parlaments. Einzig in SG wird dafür eine Mehrheit des Kantonsrats vorausgesetzt. Auch in den übrigen Kantonen variiert das nötige Quorum aber erheblich, nämlich von 14% (AG) bis 35% (OW) aller Parlamentsmitglieder.

Vielerorts kann eine parlamentarische Minderheit (z.B. in BL, LU und SH jeweils ein Drittel der Anwesenden) auch verhindern, dass am Sitzungstag selbst noch die vorgängig bekanntgegebene *Tagesordnung* ergänzt wird; in anderen Kantonen (z.B. NW, VD) braucht es dafür hingegen eine einfache Mehrheit der Anwesenden. Die Voraussetzung eines qualifizierten Mehrs bedeutet eine reduzierte Flexibilität bei der Traktandenfestlegung und damit höhere Entscheidungskosten. Dafür verringert sie das Risiko, dass die parlamentarische Mehrheit ihre Anliegen zu strategisch günstigen Zeitpunkten auf die Agenda setzt und so Ziele durchsetzt, die zu anderen Zeitpunkten oder nach längerer Vorlaufzeit möglicherweise nicht mehrheitsfähig wären.

In verschiedenen Parlamenten wird die Einreichung von parlamentarischen *Vorstössen* mit Quoren reguliert: Diese Parlamente nehmen das Risiko in Kauf, dass Themen

gar nicht zum parlamentarischen Entscheidungsprozess zugelassen werden, obwohl ihre Beratung möglicherweise bei einigen Parlamentsmitgliedern einen Meinungsumschwung herbeiführen oder zu einem Kompromiss führen könnte; dafür senken sie so natürlich ihre Entscheidungskosten, indem sie Anliegen, die voraussichtlich ohnehin chancenlos sind, von Anfang an herausfiltern. Nicht zufällig sind die Hürden bei der Parlamentarischen Initiative, der für ein Parlament in der Regel aufwändigsten Vorstossart, am stärksten verbreitet – allerdings in vielfältigen Abstufungen. Während etwa in BL eine Parlamentarische Initiative bereits scheitert, wenn sie nicht von mindestens 12 der 90 Landratsmitglieder unterzeichnet und anschliessend von einer einfachen Mehrheit vorläufig unterstützt wird, sind z.B. in NW die Hürden tiefer gewählt: Hier wird die materielle Behandlung einer Parlamentarischen Initiative bereits in Gang gesetzt, wenn diese von einem einzigen Landratsmitglied unterzeichnet und von 20 der 60 Parlamentarier vorläufig unterstützt wird.

Auch die *Dringlicherklärung* parlamentarischer Vorstösse verstehen wir als Agenda-Setting-Instrument, bestimmt sie doch darüber, wann ein bestimmtes Thema auf die parlamentarische Agenda kommt. Hierzu lässt sich eine interessante Beobachtung machen: In mehreren Kantonen kann eine parlamentarische Minderheit (z.B. in SO ein Drittel der Anwesenden) *verhindern*, dass ein Vorstoss für dringlich erklärt wird. Im Zürcher Kantonsrat besteht dagegen gerade ein umgekehrtes Minderheitenrecht: Hier reichen die Stimmen von einem Drittel aller Parlamentsmitglieder, um für ein Postulat oder eine Anfrage die Dringlichkeit zu *beschliessen*. Trotz entgegengesetzter Ausrichtung geht es in beiden Fällen darum, nicht einer (knappen) Mehrheit die alleinige Hoheit über die parlamentarische Agenda zu überlassen; während in Kantonen wie SO das Risiko offenbar vor allem darin gesehen wurde, dass die Mehrheit ein bestimm-

tes Anliegen übereilt durchboxt, nahm der Zürcher Gesetzgeber offenbar lieber eine stärkere Belastung von Verwaltung und Parlament in Kauf, um dafür das Risiko zu verringern, dass ein Anliegen einer Minderheit einfach auf die lange Bank geschoben werden kann. Das Beispiel illustriert damit exemplarisch, dass sowohl Entscheide als auch Nichtentscheide Entscheidungsrisiken bergen – und dass Minderheitenrechte die Vermeidung beider Risikoarten bezwecken können.

### 3.3 Deliberation und Meinungsaustausch

Hat es ein Anliegen einmal in die parlamentarische Arena geschafft, beginnen die Diskussion und die Meinungsbildung dazu. Diese Entscheidungsphase steht im Zentrum der sogenannten deliberativen Demokratietheorie (z.B. Habermas 1992, Steiner et al. 2004). Diese stellt die prozedurale Rationalität der demokratischen Entscheidungsfindung in den Vordergrund: Nicht so sehr die Entscheidung selber ist von Bedeutung, sondern vielmehr wie sie zustande gekommen ist. Im Idealfall bildet eine demokratische Entscheidung den Abschluss eines herrschaftsfreien Diskurses, bei dem alle Argumente und Sichtweisen – eben auch solche von Minderheiten – unvoreingenommen angehört und sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Ein solches Verfahren stärkt die Legitimationsbasis für einen Entscheid und senkt die Entscheidungsrisiken, weil dabei vielfältige, auch minoritäre, Argumente und Einwände in Betracht gezogen werden. Freilich treiben solcherart ausgedehnte Diskussionen die Entscheidungskosten in die Höhe.

Ein Blick in die Parlamentsgesetzgebung zeigt verschiedene Instrumente, mit denen Minderheiten ausgedehnte Debatten und das Einbringen zusätzlicher Argumente erzwingen können. So kann beispielsweise in ZH schon eine Minderheit von 20 der 180 Kantonsräte erreichen, dass der Rat einen bereits gefassten Beschluss wiedererwä-

gen, sich also nochmals vertiefter mit den Argumenten der zunächst unterlegenen Seite auseinandersetzen muss (*Rückkommen*). In den meisten Kantonen (z.B. AR, OW) braucht es für einen solchen Rückkommensbeschluss eine einfache Mehrheit, in UR sogar eine Zweidrittelsmehrheit – hier kann also schon eine Minderheit verhindern, dass der Landrat sich nochmals mit einem seiner Beschlüsse auseinandersetzen muss.

Recht verbreitet sind auch Instrumente, die es erschweren, dass eine Mehrheit kurzerhand die Dauer einer *laufenden Debatte einschränkt*: Während in manchen Kantonen ein sofortiger Debattenabbruch ganz ausgeschlossen ist, reichen in GE, SH und UR immerhin ein Drittel der Stimmen, um einen sofortigen Abbruch der Debatte zu einem Geschäft zu verhindern. In BS, GR, SO und ZG kann ebenfalls ein Drittel verhindern, dass die Rednerliste geschlossen wird. Solche Regeln sorgen für höhere Entscheidungskosten, stellen aber sicher, dass wenigstens grössere Minderheiten genügend zu Wort kommen.

Einem ähnlichen Zweck dienen Regeln, mit denen parlamentarische Minderheiten erreichen können, dass bei der Behandlung parlamentarischer Vorstösse eine Debatte geführt werden muss und diese nicht lediglich im schriftlichen Verfahren erledigt werden können. So findet zu *Interpellationen* beispielsweise in SZ und fünf weiteren Kantonen schon auf Verlangen eines einzigen Ratsmitglieds eine Diskussion statt; in ZH reichen dafür 20 von 180 Parlamentariern, in JU 12 von 60. Demgegenüber findet etwa im Tessiner Grossen Rat oder auch im National- und im Ständerat eine allgemeine Debatte zu einer Interpellation nur dann statt, wenn eine einfache Mehrheit dies möchte.

### 3.4 Appell an die Öffentlichkeit

Parlamente beschränken sich bekanntlich nicht allein auf den Zweck, politische Entscheide auszuarbeiten und zu fällen. Vielmehr haben sie auch eine Funktion als

Forum, das Öffentlichkeit schafft, Anliegen artikuliert und den Entscheidungsprozess für die Bevölkerung nachvollziehbar macht (siehe z.B. Marschall 2016). In diesem Sinn muss eine parlamentarische Minderheit die Möglichkeit haben, im Fall von intensiven Präferenzen auch die ausserparlamentarische Öffentlichkeit auf die besondere Bedeutung der Entscheidung aufmerksam zu machen. Zum einen dient diese «Schaufensterfunktion» von Minderheitenrechten als Druckmittel gegen die Mehrheit: Diese wird Minderheiteninteressen eher mit einbeziehen, wenn sie ansonsten Reaktionen aus Medien, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit befürchten muss. Zum anderen können parlamentarische Minderheiten aber gerade auch in Fällen, in denen sie im Parlament mit ihren Positionen absehbar chancenlos bleiben, ein legitimes Interesse haben, zumindest gegenüber der Öffentlichkeit und der Wählerschaft zu dokumentieren, welche Lösung sie bevorzugt hätten. Das gehört zur Logik der Repräsentations- bzw. Wahldemokratie, in der die politischen Akteure versuchen, potenzielle Wählerinnen und Wähler für sich zu gewinnen oder zumindest auf sich aufmerksam zu machen. Die parlamentarischen Regeln sehen für solche Appelle an die Öffentlichkeit unterschiedliche Möglichkeiten vor oder aber setzen Hürden, um einer allzu leichtfertigen Bemühung dieses Mittels vorzubeugen.

So reicht vielerorts schon eine recht kleine Minderheit, um eine *Namensabstimmung* mit Dokumentation und Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens jedes Parlamentsmitglieds zu erwirken.<sup>6</sup> In NE genügen dafür (bei einem Ausfall der elektronischen Abstimmungsanlage) bereits 10

<sup>6</sup> In vielen Parlamenten sind zwar mit der Einführung elektronischer Abstimmungsanlagen die Namensabstimmungen zum Standardprozedere geworden, das keinen speziellen Beschluss mehr voraussetzt. Auch diese Kantone legen aber fest, unter welchen Bedingungen bei einem Ausfall der elektronischen Abstimmungsanlage namentlich abgestimmt wird.

von 115 Grossräten, andernorts braucht es die Unterstützung von bis zu einem Drittel der Stimmen. Restriktiver ist NW, wo eine Namensabstimmung von einer einfachen Mehrheit verlangt werden muss – und AI, wo Namensabstimmungen generell ausgeschlossen sind. Wo die Hürden für eine Namensabstimmung niedrig angesetzt sind, reduziert sich das Risiko, dass die parlamentarische Mehrheit Beschlüsse fällt, die sie gegenüber der Öffentlichkeit nicht rechtfertigen kann oder will.

Umgekehrt erlauben es manche Kantonsparlamente einer Minderheit, sich gerade im Gegenteil vor der Öffentlichkeit zu schützen: Z.B. reichen in SZ 20 von 100 Kantonsräten, damit eine *Abstimmung geheim* durchgeführt werden muss. Damit wird eine andere Art von Entscheidungsrisiken minimiert – nämlich das Risiko, dass Parlamentarier entgegen ihrem besten Wissen und Gewissen abstimmen, weil sie sich vor Sanktionen durch ihre Wähler fürchten oder sich gezwungen fühlen, sich der Fraktionsdisziplin unterzuordnen. Geheime Parlamentsabstimmungen können insofern als Mittel gesehen werden, um die Freiheit des parlamentarischen Mandats zu stärken. Interessant sind in dem Zusammenhang die Fälle JU, SZ und UR: Alle drei sehen vor, dass eine Minderheit eine geheime Abstimmung verlangen kann, ermöglichen aber auch die Erwirkung einer Namensabstimmung durch eine Minderheit. Zur Auflösung widersprüchlicher Beschlüsse haben sie unterschiedliche Lösungen gewählt: In UR findet eine Abstimmung auf Wunsch von 15 Landratsmitgliedern geheim statt, auch wenn 15 oder mehr andere Mitglieder eine Namensabstimmung wünschen. In SZ kommt hingegen jene Abstimmungsform zur Anwendung, welche mehr Stimmen auf sich vereint, und in JU wird in einem solchen Fall eine – geheime – Abstimmung darüber durchgeführt, ob die eigentliche Abstimmung geheim oder mit Namensaufruf stattfinden soll. Oft kann eine Minderheit – beispielsweise in BE und in SH ein Drittel der Stimmenden

– auch verhindern, dass ein Parlamentsgeschäft *geheim behandelt* wird. Diese Regelung erleichtert es Minderheiten ähnlich wie die Namensabstimmung, die Vorgänge im Parlament und die eigene Positionierung zu einem Geschäft öffentlich zu machen. Auf der anderen Seite erschwert sie es der Mehrheit, sich der Kontrolle durch die Öffentlichkeit zu entziehen.

### 3.5 Parlamentsentscheid

Auf die Phase der parlamentarischen Beratungen und Meinungsbildung folgt der materielle Entscheid des Parlaments. Bei der materiellen Entscheidung sind Minderheitenrechte aus demokratietheoretischer Sicht besonders rechtfertigungsbedürftig. Sie bergen nämlich die Gefahr, dass sie Freiheit und Kontrolle auf Kosten der Gleichheit unverhältnismässig stärken und im Extremfall in eine Tyrannei der Minderheit münden. Sie reduzieren die Entscheidungskosten in der Regel nicht, führen aber tendenziell zu höheren Entscheidungsrisiken, weil sie weniger breit abgestützte Entscheide bedeuten. Zu betonen ist, dass auch Vetomöglichkeiten, also die abschliessende *Verhinderung* von Entscheiden, materielle Minderheitenrechte sind – denn auch ein Veto bedeutet nie nur einen Entscheid *gegen* etwas, sondern immer auch einen Entscheid *für* eine Alternative (in aller Regel für den Status quo). Oder, anders ausgedrückt: Weil man nicht *nicht entscheiden* kann, sind auch vermeintliche «Nichtentscheide» immer Entscheide und zeitigen bisweilen folgenschwere Konsequenzen. Materielle Minderheitenrechte lassen sich am ehesten dann rechtfertigen, wenn sie dem Schutz vor besonders einschneidenden Eingriffen in vitale und intensive Interessengebiete der Minderheit dienen.

Entsprechend der demokratietheoretisch heiklen Natur von materiellen Minderheitsentscheiden sind diese in den von uns untersuchten Parlamentsgesetzgebungen seltener anzutreffen als solche zu den übrigen Phasen des Entscheidungsprozesses.

Dennoch gibt es Beispiele. Einen ersten Anwendungsbereich stellen *finanzpolitische Bremsinstrumente* dar: Sie setzen für grössere Kreditbeschlüsse (z.B. NW, SZ), defizitäre Budgets (z.B. BE, NE) und/oder Steuererhöhungen (z.B. TI, BE) die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit im Parlament voraus. Hier können parlamentarische Minderheiten nicht nur über das «Wann» (wie bei den nachfolgend besprochenen Dringlichkeitsbeschlüssen und Verhandlungsquoren), sondern direkt auch über das «Ob» einer staatlichen Massnahme entscheiden. Finanzpolitisch mag es gute Argumente dafür geben, demokratiethoretisch aber ist es ein relativ problematischer – wenn auch vom Verfassungs- und/oder Gesetzgeber abgesegneter – Anwendungsfall von Minderheitenrechten, weil damit faktisch den Befürwortern niedrigerer Staatsausgaben ein systematisch höheres Stimmengewicht gegeben wird. Auch ist es diskutabel, ob im Finanzbereich wesentlich vitalere Interessen zu schützen sind als in allen anderen Politikbereichen.

Relativ verbreitet ist ein Minderheitenveto gegen eine *dringliche Inkraftsetzung* von Gesetzen. In vielen Kantonen (z.B. in GE oder GR) können über ein Drittel der Stimmenden im Parlament eine dringliche Inkraftsetzung verhindern. Dieses Minderheitenrecht kann gut als demokratiethoretisch legitimer Schutzwall gegen besonders einschneidende Mehrheitsentscheide verstanden werden: Es erschwert namentlich eine Aushebelung des direktdemokratischen «Instanzenzugs», zumal eine dringliche Inkraftsetzung eines Gesetzes jeweils bedeutet, dass dieses bereits angewendet wird, bevor klar ist, ob die Stimmbevölkerung ihm in einer – obligatorischen oder fakultativen – Referendumsabstimmung zustimmt oder nicht.

Eine besonders simple Möglichkeit zur (zumindest vorläufigen) Verhinderung von Parlamentsentscheiden ist schliesslich die Verhinderung von dessen *Beschlussfähigkeit* (Verhandlungsquorum). Während die

meisten Parlamente bei der Anwesenheit einer Mehrheit ihrer Mitglieder verhandlungs- und beschlussfähig sind, sind die Kantonsparlamente von TG und AR schon blockiert, wenn 28% bzw. über ein Drittel der Mitglieder den Sitzungen fernbleiben.<sup>7</sup>

### 3.6 Wenn nach dem Parlamentsentscheid vor dem Volksentscheid ist

In den semidirekten Demokratien der Schweizer Kantone müssen sich unterlegene Minderheiten selbst nach einem Parlamentsentscheid noch nicht geschlagen geben. Vielmehr haben sie – zumindest für bestimmte Geschäfte – die Möglichkeit, mit einem Referendum einen Volksentscheid herbeizuführen. Volksabstimmungen sind für Parlamentsmehrheiten immer ein mehr oder weniger grosses Risiko, weil im Parlament gefasste Entscheidungen an der Urne noch einmal umgestossen werden können. Zudem erfordern sie einen oft aufwändigen Abstimmungskampf. Kann eine parlamentarische Minderheit glaubhaft mit einem Referendum drohen, verfügt sie deshalb über ein sehr mächtiges Werkzeug, um die Mehrheit zu Kompromissen bzw. zur zumindest teilweisen Berücksichtigung von (intensiven) Minderheitenpräferenzen zu bewegen. Das Referendum als ständiges Damoklesschwert gilt denn auch als zentrale Erklärung dafür, dass sich in der Schweiz ein Konkordanzsystem mit einer ausserordentlich starken Einbindung von Minderheiten etabliert hat (Neidhart 1970, Linder 2012). Die Berücksichtigung von Minderheiten aufgrund von Referendumsdrohungen steigert somit zwar die Entscheidungskosten, senkt

<sup>7</sup> Dass eine kantonale parlamentarische Opposition eine Abstimmung durch Absenz boykottiert, dürfte freilich kaum Vater des Gedankens gewesen sein, als die Verhandlungsquoren festgelegt wurden; dies zeigt auch die Tatsache, dass die parlamentarischen Geschäftsordnungen (auch jene von TG und AR) eine Teilnahmepflicht für die Parlamentssitzen postulieren. Allein: In den USA und aktuell in verschiedenen europäischen Staaten sind derartige Boykottversuche keine Seltenheit.

aber das Entscheidungsrisiko, weil ein genügender Einbezug von Minderheitenpräferenzen hilft, ein Referendum zu vermeiden oder – wenn dieses am Ende dennoch ergriffen wird – die Chancen auf einen Abstimmungssieg tendenziell verbessert.

Unser Blick in die Kantone zeigt, dass es Minderheiten unterschiedlich schwer haben, mit einem *Referendum* zu drohen bzw. ein solches einzuleiten. Während etwa in den beiden Landsgemeindekantonen GL und AI sämtliche Gesetze obligatorisch – d.h. ohne Anstrengung durch eine Minderheit – den Stimmberechtigten vorgelegt werden müssen, müssen etwa in GE immerhin die Unterschriften von 3% aller Stimmberechtigten gesammelt werden. Beim Finanzreferendum variieren neben den Unterschriftenzahlen und den Sammelfristen für fakultative Referenden auch die Beträge, ab denen eine Ausgabe dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht. Diese verschiedenen Faktoren lassen sich in einem Index verrechnen, der angibt, wie niedrig oder hoch die institutionellen Hürden sind, die für eine Referendumsabstimmung übersprungen werden müssen (siehe Tabelle 1; Schaub/Dlabac 2012, Stutzer 1999). Für den hier im Vordergrund stehenden Kontext gilt, dass die Stellung von Minderheiten bereits im Parlament umso stärker sein dürfte, je einfacher – und damit wahrscheinlicher – die Ergreifung eines Referendums bei einer ungenügenden Berücksichtigung ihrer Präferenzen ist.

Nebst diesem «klassischen» fakultativen Referendum, bei dem die nötige Anzahl Unterschriften von Stimmberechtigten gesammelt wird, und das im parlamentarischen Verfahren vor allem als Drohkulisse Wirkung entfaltet, kann in vielen Kantonen ein Volksentscheid alternativ auch direkt durch eine parlamentarische Minderheit mit einem *Behördenreferendum* erwirkt werden: In manchen Kantonen müssen dazu *nach* der parlamentarischen Schlussabstimmung die Unterschriften einer Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern (z.B. von 30 der 130

Grossräte in TG oder von 27 der 80 Kantonsräte in ZG) eingereicht werden. In anderen Kantonen ist das Erreichen eines bestimmten Quorums *in* der parlamentarischen Schlussabstimmung ausschlaggebend: So fallen z.B. in BL und SH alle Gesetzesvorlagen, die in der Schlussabstimmung von über 20% der anwesenden Parlamentsmitglieder abgelehnt worden sind, unter das obligatorische Referendum, während die weniger umstrittenen Gesetze lediglich dem fakultativen Referendum unterstellt werden (vgl. auch Platipodis-Bätschmann 2013).

#### 4. Übersicht und Diskussion

Die in diesem Ausmass bemerkenswerte und überraschende Vielfältigkeit und Verschiedenartigkeit der kantonalen Minderheitenregelungen systematisch zu erfassen, stellt sich als enormes Unterfangen heraus (welches unseres Wissens bisher noch nie in Angriff genommen worden war). In Tabelle 1 präsentieren wir deshalb eine sehr unvollständige Übersicht über einige der oben diskutierten Minderheitenrechte. Wir haben uns dabei auf ausgewählte Instrumente beschränkt, die in der einen oder anderen Form in mehreren Kantonen vorhanden sind und alle sechs von uns unterschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses abdecken.

Tabelle 1: Überblick über ausgewählte parlamentarische Minderheitenrechte in Bund und Kantonen.

Phase	Wer entscheidet mit			Agenda		Deliberation		
	Wahlerfolgsschwelle (2008) ①	Wahlquorum explizit	Fraktionsquorum in % der Parlamentssitze ②	Ausserordentliche Einberufung des Parlaments	Erwirken materieller Behandlung einer Parlamentarischen Initiative ③	Erwirken einer Ratsdebatte zu Anfrage / Interpellation	Verhinderung eines Schliessens der Rednerliste ④	Verhinderung eines Debattenabbruchs ④
AG	7.9	5%	3.6% m	14% m	43% m	>50% s	>50% s	X
AI	12.2	-	-	20% m	2% m*	2% m	-	-
AR	30.8	-	4.6% m	31% m	-	>50% s	>50% a	X
BE	5	-	3.1% m	25% m	>50% s	-	>50% s	X
BL	13.3	-	5.6% m	33% m	>50% a	>50% s	>50% s	>50% s*
BS	5	4%	4.0% m	25% m	>50% s	>50% s	33.4% s	X
Bund NR	22.4	-	2.5% m	25% m	>50% s*	>50% s	>50% s	-
Bund SR	37.2	-		25% m	>50% s*	>50% s	-	-
FR	7.5	-	4.5% m	20% m	>50% m	-	>50% s	X
GE	7.0	7%	7.0% m	30% m	1% m	-	67% s	33.4% a
GL	17.5	-	8.3% m	25% m	17% m*	>50% s	>50% s	>50% s
GR	32.5	-	4.2% m	17% m	>50% a	>50% s	33.4% s	X
JU	5.0	-	5.0% m	20% m	>50% s	20% m	>50% s	X
LU	5.0	-	4.2% m	25% m	34% s	1% m	>50% s	X
NE	10.0	10%	4.3% m	30% m	>50% s	>50% s	-	-
NW	18.3	-	8.3% m	25% m	33% m	2% m	>50% a	>50% a
OW	12.7	-	9.1% m	35% m		>50% s	>50% s	>50% s
SG	7.8	-	5.8% m	50.1% s	-	>50% s	>50% s	50% m
SH	7.5	-	8.3% m	25% m	>50% s	>50% s	>50% s	33.4% a
SO	5.0	-	5.0% m	17% m	>50% s	1% m	33.4% s	X
SZ	30.0	-	5.0% m	15% m	>50% s	1% m	>50% s	X
TG	6.2	-	3.8% m	23% m	>50% s	>50% s	>50% s	X
TI	1.1	-	5.6% m	33% m	1% m (?)	>50% s	-	-
UR	31.3	-	7.8% m	23% m	23% m	>50% s	33.4% a	33.4% a
VD	8.7	5%	3.3% m	20% m	>50% s	1% m	>50% s	>50% s
VS	10.8	8%	3.8% m	15% m	>50% s	>50% s	X	X
ZG	13.8	-	6.3% m	25% m	34% s	33.4% s	33.4% s	X
ZH	10.0	5%	2.8% m	17% m	33% m	11% m	>50% s	X

Öffentlichkeit			Parlamentsentscheid		Volksentscheid			Kanton
Erwirken einer Namensabstimmung <sup>⑤</sup>	Erwirken einer geheimen Abstimmung <sup>⑥</sup>	Verhindern der geheimen Beratung eines Geschäfts <sup>⑦</sup>	Verhandlungsquorum	Verhindern finanzieller Mehrbelastungen <sup>⑧</sup>	Index Gesetzesreferendum (2008) <sup>①</sup>	Index Finanzreferendum (2008) <sup>①</sup>	Behördenreferendum <sup>⑨</sup>	
O	X	nie geheim	>50% m	>50% s	4,75	4,88	25% m	AG
X	>50% s	>50% s	>50% m	>50% s	6,00	3,75	-	AI
O / 50% s*	>50% a	>50% s*	68% m	>50% s	4,67	3,00	34% a	AR
O / 25% m	66.7% s	33.4% s	>50% m	41% m	3,00	3,75	63% m	BE
O / 13.3% m	X	>50% s	>50% m	>50% s	5,17	4,75	21% a	BL
O / 10% m	X	nie geheim	50% m	33.4% s	4,00	4,25	>50% s	BS
O / 15% m	16.7% m	>50% s	>50% m	50% m	5,00	kein Fin.-ref.	-	Bund NR
O* / 21% m	16.7% m	>50% s	>50% m	50% m				Bund SR
O	>50% m	50% m	>50% m	50% m	2,67	2,50	25% m*	FR
10% m	X	33.4% a	kein Q.	50% m	2,00	1,00	67% s	GE
25% m	X	33.4% a	>50% m	>50% s	6,00	4,00	-	GL
O	21% m	>50% s	50% m	>50% s	4,33	4,50	-	GR
O / 33.4% m	25% a	nie geheim	>50% m	33.4% m	3,33	2,75	>50% s	JU
O / 33.4% s	66.7% s	33.4% s	>50% m	>50% s	3,67	4,00	>50% s	LU
O / 9% m	X	41% m	>50% m	41% m	3,00	3,75	-	NE
>50% s	X	>50% s	50% m	33.4% a	4,67	4,75	>50% s	NW
33.4% a	>50% s	33.4% s	>50% m	>50% s	4,33	3,50	34% m	OW
O / 16.7% m	X	>50% s	>50% m	50% m	3,33	3,75	34% m	SG
20% m	X	33.4% a	>50% m	>50% s	5,17	4,25	21% a	SH
O / 17% m	X	>50% s	>50% m	50% m	5,00	5,00	34% a	SO
20% m	20% m	>50% s	>50% m	41% m	4,67	6,00	26% s	SZ
23% m	X	nie geheim	73% m	>50% s	4,33	5,00	23% m	TG
O	X	nie geheim	>50% m	33.4% s	2,00	3,00	-	TI
23% m	23% m	>50% s	50% m	>50% s	5,33	4,50	>50% s	UR
14% m	X	>50% s	>50% m	50% m	2,00	3,00	-	VD
O	>50% s	>50% s	>50% m	>50% s	4,00	1,00	>50% s	VS
O / 25% m	>50% s	>50% s	>50% m	>50% s	3,67	4,25	34% m	ZG
O / 11% m	X	>50% s	>50% m	50% m	4,00	4,50	25% m	ZH

**Legende zu Tabelle 1:**

*Grau unterlegt:* Besonderes Gewicht auf geringen Entscheidungskosten. –

*Fett:* Besonderes Gewicht auf geringen Entscheidungsrisiken.

*m:* Anteil an allen Parlamentsmitgliedern;

*s:* Anteil an den Stimmenden;

*a:* Anteil an den Anwesenden.

① Wahlerfolgsschwelle sowie Indizes zum Gesetzes- und Finanzreferendum: Für NR und SR Stand 2015.

② Fraktionsquorum: AI kennt keine Fraktionen.

③ Parlamentarische Initiative (PI): AR und SG kennen keine PI. Im NR und im SR ist eine einfache Mehrheit der zuständigen Kommissionen oder aber beider Räte nötig. In GL und AI wurde die Einzelinitiative als funktionales Äquivalent zur PI berücksichtigt.

④ Verhinderung Schliessen der Rednerliste / Abbruch der Debatte: – keine explizite Regelung; *x:* Debatte kann nicht abgebrochen werden; *BL:* Schluss der Beratung erst möglich, nachdem Vertreter aller Fraktionen gesprochen haben; *NR:* Schliessung der Rednerliste erst möglich, nachdem Vertreter aller Fraktionen gesprochen haben; *VD:* auf vorgängigen Antrag von mindestens 20 Abgeordneten; *VS:* möglich ist lediglich ein Beschluss auf reduzierte Debatte.

⑤ Namensabstimmung: *O:* elektronische Abstimmungsanlage vorhanden und Resultate werden immer namentlich veröffentlicht (Ausnahme geheime Abstimmung). *X:* Namensabstimmung ausgeschlossen. AR, BE, BL, BS, NR, LU, NE, SG, SO, ZG, ZH: Quoren bei Ausfall der elektronischen Abstimmungsanlage (in AR einfache Mehrheit des Büros). *SR:* Namensabstimmungen werden nur bei Gesamt- und Schlussabstimmungen sowie auf Verlangen von 10 SR veröffentlicht.

⑥ Geheime Abstimmung: *X:* nicht vorgesehen/nicht möglich (in der Regel mit Ausnahme Begnadigung, Einbürgerungsgesuch oder Immunität)

⑦ Geheime Beratung: In AR entscheidet das Büro mit einfacher Mehrheit.

⑧ Unter «finanziellen Mehrbelastungen» werden grössere Ausgabenbeschlüsse («Ausgabenbremse»), Budgetungleichgewichte («Schuldenbremse») und Steuererhöhungen («Steuererhöhungsbremse») subsumiert. Die Tabelle gibt jeweils das niedrigste Quorum zum Verhindern einer dieser Belastungsarten pro Kanton an.

⑨ Die Darstellung zum Behördenreferendum ist etwas vereinfachend; so unterscheidet sich von Kanton zu Kanton, welche Kategorien von Geschäften dem Behördenreferendum unterstehen; in FR z.B. erstreckt sich dieses lediglich auf Vorlagen, die dem fakultativen Finanzreferendum unterliegen. Auch ist in manchen Kantonen

das Behördenreferendum zu allen Parlamentsbeschlüssen möglich, in anderen nur zu solchen, die ohnehin dem fakultativen Referendum unterliegen. Unberücksichtigt blieben Instrumente, mit denen Parlamentsminderheiten ein an sich nicht dem Referendum unterstehendes Geschäft dem fakultativen, nicht aber dem obligatorischen Referendum unterstellen können. Für Details zum Behördenreferendum siehe Platipodis-Bätschmann (2013). Wegen der unterschiedlichen Reichweite des obligatorischen Referendums je nach Kanton ist eine Beurteilung geringer Entscheidungskosten komplex; wir haben für diesen Indikator deshalb auf die graue Schattierung von Feldern verzichtet.  
*Quellen:* Eigene Erhebungen aus den Verfassungen und Parlamentsgesetzgebungen; Schaub/Dlabac (2012); Platipodis-Bätschmann (2013); www.kantonsparlamente.ch.

Die Tabelle zeigt sehr unterschiedlich ausgebauten Möglichkeiten für den Schutz intensiver Präferenzen. Kleinen Gruppen, die ebendiese intensiven Präferenzen schützen wollen, werden kantonale unterschiedlich grosse Anstrengungen abverlangt. In keinem kantonalen Parlament kommt aber ausschliesslich die reine Mehrheitsregel vor. Überall gibt es Möglichkeiten für intensive Oppositionsgruppen, Entscheide zu mässigen oder zumindest aufzuschieben und so die Macht der Mehrheit zu hemmen. In unserer Aufstellung haben wir auch versucht, eine ganz grobe Bewertung hinsichtlich der Balance zwischen Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken vorzunehmen. Konkret kennzeichnen wir auf der einen Seite jene Fälle (grau unterlegt), die im interkantonalen Vergleich ein besonderes Gewicht auf geringe Entscheidungskosten bzw. auf einen effizienten Entscheidungsprozess legen; auf der anderen Seite stehen jene Fälle (fett markiert), bei denen die Verringerung von Entscheidungsrisiken im Vordergrund zu stehen scheint und dafür vergleichsweise hohe Entscheidungskosten in Kauf genommen werden. Auch hier zeigt sich eindrücklich, dass die kantonalen Parlamente ganz unterschiedliche Balancen zwischen Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken wählen.

Fast allen der 28 untersuchten Parlamente ist indes gemeinsam, dass sie mindestens je ein Instrument mit einer starken Ausprägung zur Senkung von Entscheidungsrisiken (fett) und ein Instrument mit starker Ausprägung zur Senkung der Entscheidungskosten (grau) kennen. Einzige Ausnahmen sind der Thurgauer Grosse Rat und der Solothurner Kantonsrat, bei denen unsere Aufstellung keine Institutionen mit aussergewöhnlichem Fokus auf die Senkung von Entscheidungskosten zeigt. Auch in LU, SZ und ZH findet sich eine grössere Zahl von Instrumenten, die kleineren, intensiven Minderheiten entgegenkommen. Auf der anderen Seite stehen Kantone wie OW und GE, für die bei den von uns betrachteten Instrumenten eher die Senkung von Entscheidungskosten im Vordergrund zu stehen scheint. Dabei ist zu betonen, dass keine der beiden Varianten per se überlegen ist. Ganz im Gegenteil kann je nach politischen, gesellschaftlichen und historischen Rahmenbedingungen eines Kantons eine unterschiedliche Ausbalancierung von Risiken und Kosten sinnvoll sein.

Solche Rahmenbedingungen bieten denn auch denkbare Erklärungsansätze, um die grosse kantonale Varianz zu erklären. So scheint es etwa plausibel, dass Gesellschaften, die kulturell und sozioökonomisch relativ homogen und wenig segmentiert sind, von vornherein weniger intensiven Interessengegensätzen und damit geringeren Entscheidungsrisiken ausgesetzt sind; hier besteht insofern weniger Bedarf, Minderheiten die Durchbrechung der einfachen Mehrheitsregel zu erlauben (z.B. OW). Umgekehrt erscheint es für Kantone, in denen die kulturelle und/oder sozioökonomische Ausdifferenzierung der Gesellschaft und die Heterogenität von Präferenzen ausgeprägter ist, rational, höhere Entscheidungskosten in Kauf zu nehmen (z.B. ZH, AG, BE), um die von vornherein höheren Entscheidungsrisiken möglichst im Rahmen zu halten (vgl. Sartori 1992; Lijphart 1999). Aber auch institutionelle Faktoren können möglicher-

weise helfen, Unterschiede zwischen den Kantonen zu erklären: Kennt ein Kanton besonders stark ausgebaute direktdemokratische Instrumente, so erscheint es sinnvoll, wenn das Parlament Mechanismen kennt, um intensive Minderheitenpräferenzen möglichst bereits im parlamentarischen Verfahren einzubeziehen und so die Gefahr von Abstimmungsniederlagen vor dem Volk zu reduzieren (z.B. SO, SZ). Wo hingegen Parlamentsentscheide seltener dem Volk vorgelegt werden müssen (z.B. GE), würden Mechanismen zum Einbezug jeder referendumsfähigen Minderheit die Entscheidungskosten nur unnötig in die Höhe treiben (vgl. auch Neidhart 1970, Linder 2012). Inwieweit sich die grosse Varianz zwischen den Kantonen effektiv mit solchen Faktoren erklären lässt, wäre also zweifellos ein ergiebiges Thema für die Parlamentsforschung.

Zu beachten ist dabei aber auch, dass die eigentlichen Minderheitenrechte in den kantonalen Parlamenten, wie wir sie in unserem Beitrag beleuchtet haben, mitnichten die einzigen Institutionen sind, die die Möglichkeiten und Schranken politischer Minderheiten im parlamentarischen Verfahren beeinflussen. Es ist durchaus möglich, dass Minderheiten sich in einem Kantonsparlament mit schwächer ausgebauten Minderheitenrechten effektiv stärker Gehör zu verschaffen vermögen, weil andere, ebenso von Kanton zu Kanton variierende Faktoren rechtlicher und/oder politischer Natur dies begünstigen: So dienen beispielsweise auch ein Zweikammersystem (wie es in der Schweiz allerdings nur auf Bundesebene besteht) oder Vorschriften zur Abhaltung mehrerer Lesungen für bestimmte Parlamentsbeschlüsse der Verringerung von Entscheidungsrisiken und nehmen dafür höhere Entscheidungskosten in Kauf. Einen erheblichen Einfluss auf die Stellung politischer Minderheiten im parlamentarischen Prozess haben z.B. auch die Vorgaben zur Grösse und somit Repräsentativität der parlamentarischen Kommissionen (je grösser,

desto minderheitenfreundlicher). Auch die politische Heterogenität der Regierungsparteien, deren numerische Stärke im Vergleich zu den Nichtregierungsparteien, die Stärke der Fraktionsdisziplin und nicht zuletzt die allgemeine politische Kultur bestimmen das tatsächliche Gewicht politischer Minderheiten mit. Schliesslich gibt es auch noch Faktoren, die dem parlamentarischen Prozess nachgelagert sind, aber auf das gesamte politische System und damit auch auf das Parlament ausstrahlen – neben der direkten Demokratie ist dies etwa auch die Autonomie der Gemeinden, in denen die Mehrheiten nicht immer gleich gelagert sind wie im Kantonsparlament. All diesen Faktoren ist gemein, dass sie gleich wie die parlamentarischen Minderheitenrechte eine mehr oder weniger starke Brechung oder Hemmung der Mehrheitsmacht bewirken. Auch sie setzen damit Anreize zur politischen Integration von Minderheiten, verlangen dafür aber den Preis aufwändiger, langsamerer und weniger klarer Entscheidungen durch die Mehrheit.

Gemein ist diesen Instrumenten – allenfalls mit Ausnahme der finanzpolitischen Bremsen – freilich auch, dass sie nicht dazu dienen, Präferenzen von Minderheiten direkt in materielle Entscheide umzusetzen. Eine Tyrannei der Minderheit ist also nirgends zu befürchten. Letztlich dürfte es nur intensiven und aktiven Minderheiten überhaupt gelingen, die zur Verfügung gestellten Möglichkeiten auch auszuschöpfen und somit Verzögerungen oder Nicht-Entscheidungen herbeizuführen. Die vielfältig abgestuften Möglichkeiten zur Verteidigung von intensiven Minderheiteninteressen sollten deshalb selbst im Falle von Vetos nicht einfach als Blockade, sondern als Chancen zur Belebung und Vertiefung der demokratischen Diskussion betrachtet werden. Auch wenn parlamentarische Regeln gewisse institutionelle Anreize für einen stärkeren oder schwächeren Einbezug von Minderheiten schaffen können: Letzten Endes liegt es dennoch in der Verantwortung der Mehr-

heit, mit Offenheit für andere Argumente eine Tyrannei ihrerseits zu verhindern.

## Referenzen

Bachrach, Peter und Morton S. Baratz (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review* 56(4): 947–952.

Bühlmann, Marc, Wolfgang Merkel, Lisa Müller, Heiko Giebler und Bernhard Wessels (2012). Demokratiebarometer. Ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6(1): 115–159.

Frevel, Bernhard (2009). Demokratie. Entwicklung, Gestaltung, Problematisierung. Wiesbaden: VS.

Habermas, Jürgen (1992). Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. Frankfurt: Suhrkamp.

Leimgruber, Philipp, Dominik Hangartner und Lucas Leemann (2010). Comparing Candidates and Citizens in the Ideological Space. *Swiss Political Science Review* 16(3): 499–531.

Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.

Linder, Wolf (2012). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Haupt.

Mansbridge, Jane (2003). Rethinking Representation. *American Political Science Review* 97(4): 515–528.

Meyer, Thomas (2010). Was ist Politik? Wiesbaden: VS.

Neidhart, Leonhard (1970). Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke.

Nohlen, Dieter (2002). Wahlsysteme. In Nohlen, Dieter (Hg.). *Lexikon der Politikwissenschaft: Theorie, Methoden, Begriffe*. München: Beck, S. 1075–1078.

Platipodis-Bätschmann, Bettina (2013). Das Behördenreferendum in den Kantonen. Zürich: Schulthess.

Sartori, Giovanni (1992). *Demokratietheorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Schaub, Hans-Peter, und Dlabac, Oliver (2012). *Datensatz Demokratiequalität in den Schweizer Kantonen*. Bern: Universität Bern.

Scheuner, Ulrich (1973): Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Schwarz, Daniel, Lisa Schädel und Andreas Ladner (2010). Pre-Election Positions and Voting Behaviour in Parliament: Consistency among Swiss MPs. *Swiss Political Science Review* 16(3): 533-564.

Steiner, Jürg, André Bächtiger, Markus Spörndli und Marco R. Steenbergen (2004). *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stutzer, Alois (1999). Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz. Working Paper No. 23. Universität Zürich: Institute for Empirical Research in Economics.

Tocqueville, Alexis de (1997 [1835/1840]). *Über die Demokratie in Amerika*. Ausgewählt und herausgegeben von J.P. Mayer. Stuttgart: Reclam.

Vatter, Adrian (2011). *Vom Schächt- zum Minderheitsverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich: NZZ.