
● Forum

Vom Zustand der Republik*

Von Prof. WOLF LINDER, Bern

In einer Epoche der Globalisierung sollte man die lokalen und historischen Besonderheiten des Staats nicht aus den Augen verlieren. Es mag darum sinnvoll sein, vom schweizerischen Staat wieder einmal als Republik zu sprechen. Diese Bezeichnung trug nicht erst der helvetische Einheitsstaat von 1798. Bereits vor dem Franzoseneinfall gab es Revolutionsbewegungen der Untertanengebiete gegen die alte Herrschaft, und eine der ersten erstrebte eine «Republik der Landschaft St. Gallen». Sie wurde gegen den letzten Fürstbischöflichen von St. Gallen ausgerufen. Die «Republik» war aber doch vornehmlich ein Importprodukt aus der französischen Revolution. Das zentralistische daran mochten unsere Vorfahren nicht, dafür aber das Aufsässige gegen die Obrigkeit um so mehr. Dieses setzte sich nach der Restauration in den Demokratiebewegungen der Kantone durch. In der Bundesverfassung des 19. Jahrhunderts stand, die Ordnung der Kantone hätte republikanisch zu sein. Man meinte damit eine demokratische Ordnung, und bis heute bezeichnen die Genfer, die Waadtländer und die Jurassier ihren Staat als «*Canton et république*». Damit deutet sich etwas an, das für das schweizerische Gemeinwesen zentral ist: Staat und Demokratie sind nicht von oben diktiert worden, sondern haben sich in langer Auseinandersetzung von unten entwickelt. Das merkt man dem Staat bis heute an: Vom Staat reden wir nur dann, wenn die Kantone gemeint sind, für den Zentralstaat sagen wir Eidgenossenschaft oder Bund. Ähnlich wie in der Föderation der USA ist der Staat unten geblieben, bei den Kantonen. Und während man beim Staat letztlich nie ganz sicher sein kann, ob die Bürger und ihr Geld dem Staat gehören oder umgekehrt, so ist der Begriff der Republik eindeutig: Es ist klar, dass die *res publica* eine Einrichtung ist, die ihrer Bürgerschaft gehört. Der schweizerische Staat ist von unten entstanden; seine Demokratie hat sich gegen die Obrigkeit entwickelt, und staatliches Recht gewinnt eine besondere Legitimation über die Nachkontrolle des Volkes. Das sind besondere Merkmale einer Republik.

* Der Beitrag beruht auf der leicht überarbeiteten Abschiedsvorlesung des Autors an der Universität Bern vom 5. November 2009

Zum Verhältnis von Zeitgeist und Staat.

Wer sich über längere Zeit mit der *res publica* beschäftigt hat, mag freilich erstaunt sein, welch völlig unterschiedliche Bewertungen der Staat und die Republik im Urteil der vorherrschenden öffentlichen Meinung im Verlauf der letzten 40 Jahre erfahren haben. Bis zur Mitte der 1970er-Jahre herrschte der Glaube an die Gestaltbarkeit gesellschaftlicher Zukunft durch den Staat. Es war auch in der Schweiz die Zeit der Planung, der Regierungsprogramme, der Gesamtkonzeptionen, der Konjunkturpolitik, und sogar der bewussten Gestaltung unserer Städte und Landschaften. Auf diese Euphorie folgte eine lange und schrittweise Ernüchterung. Die Planungen wurden überrumpelt von Ölshocks und Erschütterungen der Weltwirtschaft. Statt zum agilen Treuhänder gesamtgesellschaftlicher Zukunft wurde der Staat zum Krisenmanager. Die Bürokratie wuchs, und damit die Kritik und ein verbreitetes Unbehagen gegenüber dem Staat. Spätestens mit der neoliberalen Wende sprach man nicht mehr vom Marktversagen, sondern zuerst und vor allem vom Staatsversagen. Der Staat sollte zurückgebunden werden, wenn nicht auf den *Minimal State*, so doch auf die blossere Bereitstellung geeigneter Rahmenbedingungen für den tüchtigen homo oeconomicus. Wer von traditionellen republikanischen Tugenden sprach oder gar an die alte Formel «Gemeinnutz kommt vor Eigennutz» erinnerte, der erntete oft nur noch müdes Lächeln. Im Zeitalter der Globalisierung, so schien es, wurde der nationale Staat gar entbehrlich. Doch jüngst nun folgte auf das Platzen einer grossen Blase eine Finanzkrise von bisher unbekanntem Ausmass. In grösster Eile mussten die Regierungen aller Länder mit Milliardengeldern einspringen, um eine globale Finanzwirtschaft vor dem Zusammenbruch zu retten. Der Staat wurde nun plötzlich zum letzten Rettungsanker. Man spricht wieder vom Staat und hofft von allen Seiten, dass er es richte. Der neuen Staatsfreudigkeit mag man freilich aus guten Gründen misstrauen. Banker scheinen die Lehren aus der Krise schneller zu vergessen, als die Börsenkurse steigen. Und vor allem: Die eigentlichen Systemrisiken des internationalen Finanzsystems, so sagen uns die Ökonomen, kann der Staat und können alle Staaten zusammen nicht weg regulieren. Sie sind also ein immanentes Merkmal der kapitalistischen Wirtschaftsordnung. So ist es keine Frage, ob eine nächste Krise kommt. Die Frage ist nur, wann.

Die Vorstellungen darüber, was der Staat tun und lassen soll, was der Staat tun und lassen kann, ändern sich offensichtlich enorm. Dasselbe gilt für die Erwartungen an die Republik, das also, was die demokratische Bürgerschaft als «ihre öffentliche Sache» zu gestalten vermag. Viele haben allerdings auch in den Zeiten des Interventionismus nie an eine Planung durch die Technokratie geglaubt, und umgekehrt finden sich auch in der Epoche des Neoliberalismus Skeptiker, was der längerfristige Vorteil für die Schweizer

Konsumenten und Steuerzahler sein wird, wenn die SBB an die Börse gebracht werden. Im Rückblick entpuppt sich der schnelle Wandel der Ideen vom Staat doch oft als das modische Kleid eines flüchtigen Zeitgeists. Dabei müssen wir zugeben: Auch die Wissenschaften rennen diesem Zeitgeist oft genug nach oder erzeugen ihn sogar.

Es ist also nicht so einfach, den symbolischen Wandel, den der Zeitgeist übertreibt, von den realen Entwicklungen zu unterscheiden. Denn der reale Wandel der Politik hält sich nicht immer an den schnellen Zeitgeist, und er ist voll von Paradoxien und Rätseln. Dazu gehört zum Beispiel, dass der schweizerische Sozialstaat ausgerechnet in der neoliberalen Zeit am stärksten gewachsen ist.¹ Und die längerfristige Entwicklung der *res publica* ist voll von solchen Paradoxien und Widersprüchlichkeiten.

Das Ende des schweizerischen Paradieses?

Die letzten Monate und Jahre waren reich an Hiobsbotschaften zur aktuellen Situation der Schweiz. «Journalisten in Paris, London und Los Angeles schreiben auf den Untergang der Eidgenossenschaft hin», meldete die NZZ im Herbst 2009, und zitierte die Herald Tribune: «Die Tage des Schweizer Paradieses sind gezählt».² Solche Stimmen sind doch wohl voreilig. Lassen wir nämlich UBS-Debakel, OECD-Steuerkodex und libysche Geiselnahme als Tagesereignisse weg, so kommt man zu ganz anderen Schlüssen. Die *res publica helvetica* hat sich nämlich in der Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte recht gut geschlagen. Die direkte Demokratie ge-

¹ Bekannt ist der starke Anstieg der Sozialausgaben in den 1990er-Jahren. Weniger bekannt sind die politologischen Hintergründe der sozialstaatlichen Entwicklung. Die Gewerkschaften sahen sich seit den 1980er-Jahren mit einer Dezentralisierung und Individualisierung der Lohnpolitik konfrontiert und kämpften mit Mitgliederschwund. Paradoxerweise kam es, nach CHRISTINE TRAMPUSCH, gerade dadurch zu einem Ausbau des «liberalen» zu einem «post-liberalen Wohlfahrtsstaat»: Die Gewerkschaften, schwächer geworden in der vertraglichen Durchsetzung, brachten ihre Forderungen weniger über die Sozialpartnerschaft, dafür vermehrt als Vorschlag gesetzlicher Obligationen und Leistungen für die gesamte Arbeitnehmerschaft im Parlament ein. Sie hatten damit auch in Volksabstimmungen Erfolg und erreichten einen allmählichen Ausbau staatlicher Sozialpolitik. Näheres bei: CHRISTINE TRAMPUSCH, Vom liberalen zu einem post-liberalen Wohlfahrtsstaat, in: Swiss Political Science Review, 14/1 (2008), 49–84, sowie HERBERT OBINGER, Der schweizerische Sozialstaat in den 90er Jahren: Sozialpolitik unter institutionellen Bedingungen der Direktdemokratie, in: Swiss Political Science Review, 10/1 (2000), 43–63.

² NZZ vom 9. Oktober 2009, Die Schweiz und ihre Neider – Journalisten weltweit schreiben auf den Untergang der Eidgenossenschaft hin.

niesst die ungeteilte Wertschätzung der Bürgerschaft auch bei jenen, die der Urne fernbleiben, und sie funktioniert auch noch im 21. Jahrhundert. Der Föderalismus erlaubt uns nach wie vor dezentrale Autonomie und Vielfalt, und es waren Reformen möglich, um die uns deutsche Politiker beneiden. Die Verbindung des Föderalismus mit einem dezentralen Milizsystem hat heute eine zusätzliche Bedeutung erhalten: Im Nationalteam des Fussballs sind es ja bekanntlich die vielen jungen Secondos, welche die Tore für die Schweiz schiessen. Dieser und andere Erfolge bei der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung wären wohl kaum vorstellbar ohne die zahllosen Vereine und sonstigen Kapillaren lokaler Zivilgesellschaft. Allen Unkenrufen zum Trotz hat die Konkordanz Bestand. Allerdings wurde 2003 mit der erstmaligen Abwahl einer amtierenden Bundesrätin eine Büchse der Pandora geöffnet, was sich bei der Wiederholung 2007 zu einer Krise der Konkordanz auswuchs. Doch zwei Jahre später führte die nächste Ersatzwahl eines Bundesrats zur Rückbesinnung auf die Grundregeln proportionaler Vertretung und auf den Pfad der überparteilichen Verständigung.

Die Politik der helvetischen Republik hat Anteil daran, dass es uns wirtschaftlich weiterhin gut geht. Der Vergleich mit unsern Nachbarländern bezüglich Arbeitslosigkeit, Einkommen, Steuerbelastung oder zur Anzahl der Beamten pro Einwohner sind hinlänglich bekannt und brauchen hier nicht angeführt zu werden. Wer mit der Bahn in den Süden fährt, merkt spätestens beim Warten auf den nächsten Zugsanschluss, wo unser Land aufhört. Es gibt ein Leben ausserhalb der EU, und offenbar kein schlechtes, wie die Einwanderung 2008 von über 110 000 Personen aus dem EU/EFTA-Raum und die Ausstellung von 44 000 Schweizer Pässen belegt.³ Wer trotzdem klagt, tut dies auf hohem Niveau.

Doch das vorteilhafte Bild des Quervergleichs mag sich verdunkeln. Die Welt bewegt sich schneller. Seit dem Fall der Berliner Mauer 1989 und dem Ende der Sowjetunion hat sich die geopolitische Situation auch für unser Land nachhaltig verändert. Wir spüren den rauen Wind der Globalisierung und den mächtigen Druck der Europäisierung. Letztere hat eine anhaltende und kaum geahnte Dynamik für unser Land entwickelt, auch wenn Volk und Kantone 1992 dem EWR-Vertrag eine Absage erteilt haben. Wie gut haben wir uns seither bewegt?

Die Internationalisierung und Europäisierung der Schweiz

Urteile über die soziale und wirtschaftliche Bilanz der letzten 20 Jahre, die geprägt waren von der Öffnung der Binnenwirtschaft, von Liberalisie-

3 Bundesamt für Statistik, Die Bevölkerung der Schweiz 2008, Bern, 8–9

rung und Privatisierung, sind kontrovers. Denn in dieser Bilanz gibt es Licht und Schatten, Gewinner und Verlierer. Das Umpflügen der schweizerischen Wirtschaft wird denn auch von den einen als schöpferischer Neubeginn, von den andern aber als glatte Zerstörung von sozialen Strukturen und als Übernutzung der ökologischen Ressourcen empfunden, was uns keine nachhaltigen Vorteile bringen kann. Die politologische Forschung indessen zeigt in einer Reihe von Studien, wie stark die Globalisierung auch das schweizerische Politiksystem und seine Entscheidungsprozesse verändert hat, und zwar weit mehr, als wir es im täglichen Geschehen wahrnehmen. Die Befunde sprechen von einer eigentlichen *politischen Internationalisierung und Europäisierung*. Sie lassen sich an folgenden Kernsätzen und Thesen erläutern:

Erstens: Das schweizerische Recht ist heute mehrheitlich internationales Recht geworden.

Eine neuere Studie zur quantitativen Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebung belegt den eindrucklichen Vormarsch des internationalen Rechts. Dieses wächst schneller als das Landesrecht und hat umfangmässig das Landesrecht überholt: Umfasste die Landesgesetzgebung 1982 noch gut 53 Prozent des gesamten Rechts, die völkerrechtlichen Verträge rund 47 Prozent, so ist es heute gerade umgekehrt: Mehr als die Hälfte des gesamten Bundesrechts bilden internationale Verträge und Vereinbarungen.⁴ Darin spiegeln sich selbstverständlich unsere Verträge mit der EU. Hinzu kommt der «freiwillige Nachvollzug» von EU-Wirtschaftsrecht. Dazu hat ein ehemaliger Leiter der Sprachdienste der Bundeskanzlei in der NZZ vor einiger Zeit bedauert, dass die Bundesverwaltung bei Anpassungen unseres Landesrechts vor der Aufgabe kapituliert, Vorgaben aus Brüssel in die einfache und kurze Sprache der schweizerischen Rechtstradition zu übersetzen. Statt dessen würde das komplizierte und ausschweifende EU-Recht vielfach per *copy and paste* übernommen.⁵ Das ist weit schlimmer als nur gesetzgeberische Leichtfertigkeit. Wenn man sich nämlich vergegenwärtigt, dass das gesamte internationale Recht der Schweiz heute rund 29 000 Seiten umfasst, das EU-Wirtschaftsrecht dagegen über 85 000 Seiten, also fast dreimal mehr⁶, dann wird ersichtlich, was bei einer Eins-zu-eins-Annahme des *aquis communautaire* auf uns zukommt. Wir werden aber auch gewahr, auf welch para-

4 WOLF LINDER, OLIVER HÜMBELIN, MICHAEL SUTTER, Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007: eine quantitative Analyse, IPW Universität Bern: Bern 2009, 40.

5 WERNER HAUCK, in: (rom.) Gesetzgebung für statt gegen Bürger: Der Kampf um die Verständlichkeit von Vorschriften, NZZ vom 5. Sept. 2005.

6 LINDER et al., op.cit., 41.

doxe Weise sich die Politik der Marktliberalisierung heute mit neuen Formen der Bürokratisierung verbindet.

Zweitens: Globalisierung fördert den Exekutivstaat und entwertet Parlament und Volksrechte.

Das Vordringen des internationalen Rechts führt zu Veränderungen unserer institutionellen Demokratie. Im Landesrecht sind die eidgenössischen Räte frei, die Vorlagen des Bundesrats bis ins letzte Komma selbst zu gestalten. Im internationalen Recht dagegen ist dies dem Parlament verwehrt; grundsätzlich kann es ein völkerrechtliches Abkommen nur als Ganzes genehmigen oder verwerfen. Hier stossen wir auf ein weiteres Paradox: Das Parlament verstärkte mit entschiedenen Reformen in den Neunziger-Jahren seine Leistungsfähigkeit,⁷ hat aber wegen der Internationalisierung der Gesetzgebung allmählich weniger zu sagen. Das politische Entscheidungsgewicht bewegt sich weg vom Parlament, hin zur Exekutive.⁸

Damit entfernt sich die Republik auch von ihren Bürgerinnen und Bürgern. Aber haben wir nicht, als eine Art Gegengift, die direkte Demokratie vor sechs Jahren erweitert, indem alle wichtigeren Völkerrechtsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt wurden? Das ist richtig, doch kommt damit ein neues Risiko auf uns zu: Das Nein zu einem Bundesgesetz kann durch eine neue Vorlage ohne Weiteres repariert werden. Bei einem internationalen Vertrag ist dies nicht so einfach. Ein verworfenes Abkommen setzt Neuverhandlungen mit einem internationalen Partner voraus, der möglicherweise kein Interesse mehr haben mag, sich erneut an den Verhandlungstisch zu setzen. Anders als im Landesrecht, wo die Verständigung zwischen Bundesrat und Volk nach einer gescheiterten Vorlage weitergehen muss, ist direkte Demokratie im internationalen Bereich ein Dreiecksverhältnis. Der Dritte, der internationale Partner, ist nicht verpflichtet, der Schweiz eine zweite Vorlage zu bringen, wenn das Volk die erste ablehnt. Man darf nur hoffen, dass sich dieses Risiko in den kommenden Jahren nicht als zu gross erweist.

7 Eindrückliche Befunde über die Gestaltungsfähigkeit des Parlaments vor und nach der Parlamentsreform von 1991 finden sich bei: RUTH LÜTHI, Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung, Haupt: Bern 1997.

8 Generell: ANDRÉ MACH, La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes: législation sur les cartels et relations industrielles dans les années 1990. Zürich: Rüegger Verlag 2006. PASCAL SCIARINI/ ALEX FISCHER/SIMONE NICOLET, How Europe Hits Home: Evidence from the Swiss Case. Journal of European Public Policy 11(3) (2004): 353–378. Für eine konkrete Falldarstellung (Gesetzesdelegation SVG): WOLF LINDER, Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Haupt: Bern, 2005, p.390.

Drittens: Die Globalisierung ist partiell hausgemacht.

Es wird oft so getan, als falle die Globalisierung vom Himmel wie das Wetter, zu dem wir zwar Prognosen anstellen, an dem wir aber nichts ändern können. Selbstverständlich bedeutet Globalisierung Druck von aussen, und gegen ihren Trend kann ein einzelnes Land wenig ausrichten. Das ist aber nur die eine Hälfte der Wahrheit. Die andere Hälfte ist die, dass massgebliche Interessengruppen, etwa der Exportindustrie oder der Konsumenten, den Druck aus Brüssel dazu benutzen, um ihre Forderungen nach Marktliberalisierung innenpolitisch besser durchzusetzen. Diese Interessengruppen sind die Treiber einer hausgemachten Europäisierung. Sie sind dank dem Rückenwind der Globalisierung auch stärker geworden auf dem politischen Parkett, während Gruppen des Binnenmarkts, vor allem das Gewerbe, die Landwirtschaft und die Gewerkschaften, schwächer geworden sind.⁹

Viertens: Zu den Kosten der Globalisierung gehören wachsende soziale Interessengegensätze. Sie sind der eigentliche Grund für die Veränderung der Parteienlandschaft.

Der Aufstieg der SVP zur stärksten politischen Kraft wird nicht selten mit ihrem Populismus und der Strategie der Polarisierung, ihrer Anti-EU- und Anti-Einwanderungspolitik und einer überlegenen Organisationsfähigkeit erklärt.¹⁰ Das alles ist richtig. Es greift aber zu kurz, wenn man den Hauptgrund übersieht, nämlich die Tatsache, dass Globalisierung neue Gewinner und neue Verlierer schafft. Das spaltet die Republik. In den Volksabstimmungen des letzten Vierteljahrhunderts beobachten wir in der Stimmbürgerschaft eine markante Vertiefung der sozialen Kluft zwischen Stadt und Land, sowie eine Verstärkung des Grundkonflikts zwischen Kapital und Arbeit.¹¹ Aus politologischer Sicht erklärt sich daher der Aufstieg der SVP nicht allein aus konservativer Werthaltung oder ideologischer Ablehnung gegenüber Europa, sondern er hat zudem handfeste wirtschaftliche Hintergründe: Es sind die Globalisierungsverlierer, die politisch, wenn sie sich überhaupt noch vertreten fühlen, am ehesten bei der SVP ihre Heimat finden. Schliesslich zeigt sich die politische Polarisierung nicht nur als verhärtete Front zwi-

9 ANDRÉ MACH, La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes: législation sur les cartels et relations industrielles dans les années 1990. Rüegger Verlag: Zürich 2006.

10 HANSPETER KRIESI et. al., Der Aufstieg der SVP – Acht Kantone im Vergleich. Verlag NZZ: Zürich 2005.

11 WOLF LINDER/REGULA ZÜRCHER/CHRISTIAN BOLLIGER, Gespaltene Schweiz – Geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874, Hier+Jetzt: Baden 2008, 53–59.

schen Teilen der politischen Elite, sondern hat ihre Entsprechung im Volk. Mehr noch: Vertiefte Gegensätze zwischen Kapital und Arbeit sowie Stadt und Land in der Stimmbürgerschaft beginnen früher als die Polarisierung der Eliten. Die Polarisierung der Parteien folgt also zunehmenden Interessengegensätzen in der Gesellschaft und nicht umgekehrt.

Die polarisierte Konkordanz

Angesichts der neuen Gewinner und Verlierer der Globalisierung und der zunehmenden politischen Spaltungen in unserer Gesellschaft kann es nicht eigentlich erstaunen, dass sich in der politischen Arena eine Polarisierung der Konkordanz entwickelt hat. Sie äussert sich im Verlust der Gemeinsamkeiten der vier Regierungsparteien, vor allem auch dann, wenn es um Volksabstimmungen geht: Traten die Regierungsparteien Mitte der 1970er-Jahre noch in vier von fünf Fällen mit einer gemeinsamen Abstimmungsempfehlung an, so haben gemeinsame Parolen heute mit einem von fünf Fällen schon eher Seltenheitswert.¹² Die Klagen über den Zerfall der Gemeinsamkeiten, über die zunehmende Polarisierung, und über die Verrohung der politischen Auseinandersetzung sind verbreitet. Solche Klagen sind umso mehr berechtigt, als sich zeigen lässt, dass die Fähigkeit, dem politischen Gegner zuzuhören und mit Respekt zu begegnen, nicht nur in der öffentlichen Auseinandersetzung in den Medien abgenommen hat, sondern auch im Parlament und in seinen Kommissionen.¹³ Das bedeutet in der Tat einen substanziellen Verlust an der politischen Kultur der Verständigung. Schliesslich ist mit dem konsequent auf Wahlerfolge ausgerichteten Kurs der SVP auch noch die Einheit des bürgerlichen Lagers in vielen Fragen auseinandergebrochen. Das alles gipfelt in der Behauptung, die schweizerische Konkordanz sei am Ende.

Es lässt sich jedoch die Gegenthese vertreten, dass zumindest der parlamentarische Entscheidungsprozess heute eher besser, nicht schlechter funktioniert als vor zwanzig Jahren. Eine Studie zum parlamentarischen Entscheidungsprozess von 1996 bis 2005 deutet in diese Richtung und damit auf hellere Seiten der polarisierten Konkordanz.¹⁴ Als Erstes mag überraschen, dass die

¹² LINDER et al. 2008, 69.

¹³ MARCO STEENBERGEN, *Deliberative Politics in Switzerland*, in: Adrian Vatter/Frédéric Varone/Fritz Sager, *Demokratie als Leidenschaft*, Haupt: Bern 2009, 283–302.

¹⁴ LINDER WOLF/DANIEL SCHWARZ, *Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996-2005*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung, IPW Universität Bern: 2006.

Wahlerfolge der SVP sich nicht in einen grösseren Erfolg ihrer parlamentarischen Vorstösse umsetzen. Die Musik im Parlament wird nicht von den Polarisierungsparteien der SVP und der SP gemacht, sondern von der CVP und der FDP. Trotz ihrer Schwächung sind es vor allem die beiden Mitteparteien, welche die erfolgreichen Koalitionen bilden und in verbindliche Mehrheitsentscheide umsetzen können. Eigentliche Blockierungen des Entscheidungsprozesses bleiben selten. Zweitens finden wir je nach Sachbereich unterschiedliche Koalitionen von Mitte-links bis Mitte-rechts. Vorab die CVP ist es, die es in Finanz- oder Wirtschaftsfragen mit der bürgerlichen Rechten hält, in der Sozial-, teilweise auch der Umwelt- oder Energiepolitik dagegen mit Grün-links eine erfolgreiche Mehrheit zu bilden vermag. Solche wechselnden Koalitionen sind eine zentrale Voraussetzung für die Vitalität politischer Konkordanz. Denn der Konkordanz fehlt der grosse Machtwechsel durch Wahlen. Umso mehr bedarf sie des kleinen Machtwechsels in den sachpolitischen Koalitionen. Wo nämlich immer die gleiche Mehrheit das Sagen hat, besteht nicht nur ein Widerspruch zur Begrenzung der Macht durch die Demokratie. Vielmehr unterliegen «ewige» Mehrheiten dem Risiko pathologischer Machtausübung, nämlich der Möglichkeit, nicht lernen zu müssen (KARL DEUTSCH). Das ist eine Erfahrung aus den 1980er Jahren, als ein geeinter Bürgerblock das links-grüne Lager mit grosser Regelmässigkeit überstimmte. Insofern lässt sich die Meinung vertreten, die heutige politische Konkordanz mit ihren drei Polen Grün-links, politischer Mitte und konservativer Rechten funktioniere im Sinne einer lernfähigen Demokratie heute besser als vor dreissig Jahren.

Freilich, ungetrübt ist dieses Bild politischer Lernfähigkeit nicht. Konkordanz bleibt ein System des kleinen, schrittweisen Wandels, in welchem jede Innovation gegen den Widerstand vieler Vetopositionen erkämpft und erdauert werden muss. Dieses konventionelle Bild schweizerischer Politik gilt vor allem für jene innenpolitischen Bereiche, in denen die vielen Akteure keinem politischen Druck von aussen ausgesetzt sind, wie etwa der Gesundheitspolitik. Wie aber steht es in der Aussenpolitik? Politologische Studien zeigen, dass hier der Entscheidungsprozess Tempo aufgenommen hat. Wir seien also bei einem Entscheidungsprozess *à deux vitesses* angelangt, einem gemächlichen in der Innenpolitik und einem beschleunigten in der Politik internationaler Verflechtung.¹⁵ Das wäre beruhigend: Die Politik hält mit. Aber der Anpassungsdruck von aussen steigt – Flughafen Zürich, oder aktuell die Steuerpolitik und das Rahmenabkommen mit der EU sind Stichworte. Wir müssen uns also fragen: Reicht der zunehmende Druck von aussen, damit unsere Republik genug lernt, und genügend schnell lernen kann?

¹⁵ YANNIS PAPADOPOULOS, *Europeanisation? Two Logics of Change of Policy-making Patterns in Switzerland*. *Journal of Comparative Policy Analysis* 10(3) (2008): 255–278.

Verpasste Lernprozesse und ihre Gründe

Die politische Konkordanz ist nicht generell innovationsfeindlich. Aber aus der Vergangenheit lassen sich bedeutsame Beispiele verpasster Lernprozesse anführen. Dazu zählt sicherlich der Fall des Bankkundengeheimnisses. Jahrzehntlang haben Banken, Bundesrat und die bürgerliche Mehrheit im Parlament an der Unterscheidung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung festgehalten. Als in den 1990er-Jahren nach den Vorgängen um die Holocaust-Gelder erstmals internationaler Druck dagegen aufkam, gab es sogar Kreise, welche diese nationale Rechtsbesonderheit in die Verfassung schreiben wollten. Die Verteidigung nationaler Interessen ist selbstverständlich legitim. Dass die Privilegierung der Steuerhinterziehung aber die ebenfalls legitimen Interessen anderer Staaten an der Vermeidung der Steuerflucht verletzen kann, wollte man nicht wahrhaben und verleugnet dies zum Teil bis heute. So wird denn die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug, für die notabene nie eine englische Übersetzung gefunden wurde, die internationalen Juristen plausibel wäre, heute erst auf massiven Druck aufgegeben. Diese machtpolitische Gewaltanwendung seitens der OECD, der USA und einiger EU-Staaten ist mehr als unschön. Die Schweiz hätte sie allerdings vermeiden und die ganze Geschichte billiger und besser haben können. So hatte etwa Nationalrat Strahm in den 1990er-Jahren – durchaus im Sinne nationaler Interessenwahrung, aber völlig vergeblich – den frühzeitigen Eintausch des Privilegs der Steuerhinterziehung zugunsten eines klügeren Geschäftsmodells verlangt. Und ebenso vergeblich waren die zahlreichen früheren Vorstösse der politischen Linken gegen das Bankkundengeheimnis.

Was sind wohl die Gründe solch kollektiver Lernunfähigkeit, für die sich weitere Beispiele finden lassen? Aus politologischer Sicht sind es nicht zuletzt die institutionellen Schattenseiten der Konkordanz: Wo sich eine politisch ungefährdete parlamentarische Mehrheit kritiklos mit starken Wirtschaftskräften auf zu direkte und intransparente Art verbindet, hat unsere Republik ein bleibendes Lernproblem – und dies trotz des Drucks von aussen.

Die Lernfähigkeit unserer Politik zu erhöhen, ist daher ein Postulat, das, republikanisch gedacht, uns alle betreffen muss: Politiker, Behörden, Wirtschafts- und Sozialorganisationen sowie die Bürgerschaft als Ganzes. Nichts zeigt uns das besser als jene Schicksalsfrage, welche als zeitweise verdrängter, aber doch tiefer Konflikt in unserer Gesellschaft dahin schwelt, nämlich die Frage unseres künftigen Verhältnisses zur EU. Die Politik hat aus dem Nein des Volkes zum EWR-Vertrag am 6. Dezember 1992, den Bundesrat Delamuraz am Abend der Abstimmung als schwarzen Tag bezeichnete, erstaunlich viel gemacht. Der bilaterale Weg war trotz erheblicher

Verhandlungsschwierigkeiten¹⁶ erfolgreich, hat zu Abkommen mit der EU geführt, mithin zu Verträgen, die auch von der Stimmbürgerschaft angenommen wurden und die uns wenigstens wirtschaftspolitisch die Isolation erspart haben.

Am Ende des bilateralen Wegs?

Ob der bilaterale Weg auch künftig der Königsweg bleiben oder in die Sackgasse führen wird, ist die bange Frage, welche DIETER FREIBURGHHAUS in seinem subtilen und lesenswerten Europabuch aufgreift.¹⁷ Dass der Bilateralismus allmählich in die Sackgasse münden könnte, zeichnet sich derzeit in der Diskussion um ein Rahmenabkommen mit der EU ab. Dahinter liegt auf Seiten Brüssels das längerfristige Interesse, über die bilateralen Verträge hinaus den gesamten *aquis communautaire* samt laufenden Änderungen für die Schweiz verbindlich zu erklären. Die Schweiz wäre dann zum Nachvollzug des gesamten EU-Rechts verpflichtet, ohne in Brüssel mitreden zu können. Das Dilemma, auf das MATTHIAS OESCH¹⁸ jüngst hingewiesen hat, ist offensichtlich: Eine solche unhaltbare Situation wäre nur durch einen Beitritt zu vermeiden. Ebenso klar ist aber, dass eine Volksabstimmung zum EU-Beitritt nach heutigem Ermessen scheitern müsste. Die Hoffnung, die Übernahme des Wirtschaftsrechts der EU mache den Sprung in die Mitgliedschaft kürzer, ist trügerisch: Der EU-Skeptizismus hat seit 1992 eher zu- als abgenommen. Die schweizerische Stimmbürgerschaft ist eigensinnig und republikanisch. Sie erweist sich als die widerspenstige Gegenkraft eines liberal-konservativen Föderalismus, der misstrauisch ist gegen zu viel Staat und *big government*, gegen Zentralisierung und selbstherrlich-bürokratische Geschäftigkeit.¹⁹ Dies nun ist aber genau das, was das Projekt der EU heute für

16 HANSPETER KRIESI/ALEXANDER TRECHSEL, *The Politics in Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge University Press: Cambridge 2009 172–90.

17 DIETER FREIBURGHHAUS, *Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerischer Europapolitik*. Zürich: NZZ Verlag: Zürich 2009.

18 MATTHIAS OESCH, *Der Bundesrat sollte uns reinen Likör einschenken*, in: NZZ am Sonntag vom 23. Mai 2010. Oesch verweist auf die weitreichenden Konsequenzen der einseitigen Übernahme des Cassis-de-Dijon-Prinzips und kritisiert zu Recht, dass die zunehmende Fremdbestimmung auf dem bilateralen Weg von Parlament und Regierung bisher kaum zum Thema geworden ist.

19 Zur Beschreibung schweizerischer politischer Kultur durch einen langjährigen britischen Beobachter: CLIVE CHURCH, *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke, Palgrave: Hants 2004.

die Mehrheit der Stimmbürgerschaft in der Schweiz – und für viele Europa-skeptiker in den Ländern der EU – verkörpert.

Perspektiven

Aus heutiger Sicht steht die Schweizer Politik vor einem schwierigen Dilemma: Was tun, wenn der bilaterale Weg in die allmähliche Übernahme des gesamten *acquis communautaire* ohne Mitsprache mündet, die Stimmbürgerschaft indessen mehrheitlich einen EU-Beitritt ablehnt?

Sind unsere Institutionen überholt?

Einige glauben, man müsste vor allem die schweizerischen Institutionen grundlegend verändern und vorerst «europatauglich» machen, bevor die Beitrittsfrage diskutiert wird.²⁰ Das dürfte sich als falscher Ansatz erweisen. Zwar gibt es die Ausnahme einer dringlichen und überfälligen institutionellen Reform: Der Bundesrat funktioniert als einziges Verfassungsorgan noch so wie 1848, und das kann auf die Länge nicht mehr gut gehen. Indes sind alle Anläufe einer Regierungsreform der letzten 40 Jahre gescheitert. Dies, obwohl Dutzende von Berichten vorliegen, und obwohl alle denkbaren Vorschläge – die Erweiterung der Zahl der Bundesräte, einstöckige oder zweistöckige Regierung, Verlängerung des Amtes des Präsidenten und so weiter – schon beinahe endlos diskutiert wurden. Das müsste und könnte sich ändern,

- a) wenn der Bundesrat selbst das Geschäft an die Hand nähme,
- b) wenn der Bundesrat selbst die Ziele einer Reform festlegen und ein einziges, kohärentes Gesamtpaket vorlegen würde, und
- c) wenn das historisch einzigartige Ereignis eintreten würde, dass die sieben Köpfe der Regierung sich auf dieses Vorhaben einigen könnten und die Regierungsreform als *ihre* Sache überzeugend vor Parlament und Volk verträten.

So an die Hand genommen hätte das Vorhaben wohl bedeutend grössere Chancen als bisher.

Im Übrigen ist es aber sinnvoll, festzuhalten an der Grundform unserer Institutionen. Die Kombination von Föderalismus, direkter Demokratie, Konkordanz sowie eine zurückhaltende Aussenpolitik haben über alles gesehen Vorteile, die sich in keinem alternativen System für unsern Kleinstaat finden lassen. Sie machen die Unverwechselbarkeit der schweizerischen Republik aus

²⁰ Prominent aus politologischer Sicht immer noch: RAIMUND GERMANN, Staatsreform: Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie, Haupt: Bern 1995.

und vermitteln der Bürgerschaft politische Identität. In einer Zeit, in der direkte Demokratie in den EU-Ländern erste Knospen treibt, ist am Stamm der schweizerischen Volksrechte nicht zu rütteln. Bemerkenswert scheint, dass die Wertschätzung der Konkordanz bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern in den letzten Jahren gestiegen ist. Dieselbe Umfrage zeigt sogar: Die Konkordanz genießt heute höheres Ansehen im Volk als bei den zerstrittenen Politikerinnen und Politikern sowie den Wirtschaftsführern.²¹ Kantonale Autonomie des Föderalismus kommt uns in vieler Hinsicht zwar teuer zu stehen. Aber sie integriert die verschiedenen Landesteile und ist mehr als Folklore: Appenzeller sind glücklich mit einem vergleichsweise billigen Gesundheitssystem, die Genfer mit einem teuren. Beide sind zufriedener damit als mit einer gesamtschweizerischen Durchschnittslösung. Solange alle bereit sind, das Ihre für die Mehrkosten des Föderalismus zu bezahlen, ist gegen dieses Stück kantonalen Glücks nichts einzuwenden. Insgesamt ist unser Patriotismus ein Verfassungspatriotismus. Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich als Schweizerinnen und Schweizer vor allem mit den Institutionen der Republik.

Im Dilemma der Europapolitik geht es also nicht um die Reform der Institutionen, sondern um den Weg der Politik. Da das Land gespalten ist in der Frage, welche Richtung einzuschlagen ist, und da derzeit viel Nebel liegt, ist zunächst eines erforderlich: der Dialog zwischen Europaskeptikern und -befürwortern.

Ein neuer Dialog in der Europapolitik

Die Zeit wäre reif für eine neue Diskussion der Europapolitik, und zwar über die nächsten Verträge und ihre Referenden hinaus. Was fehlt, sind neue Überlegungen zu einer längerfristigen Strategie des Kleinstaats im europäischen Umfeld. Das erfordert den Dialog und die Überwindung alter Fronten. Dabei hätte die integrationsfreundliche Seite zu lernen, dass grösstmögliche Unabhängigkeit des Landes, Neutralität, kleinräumiger Föderalismus, bescheidene Bürokratie sowie die direktdemokratische Rückbindung und Kontrolle der Eliten für die Mehrheit der Stimmbürgerschaft zentrale Werte ausmachen. Diese sind nicht als Hindernisse, sondern als Voraussetzungen und Ressource jeder Integrationspolitik zu beachten. Ein allfälliger EU-Beitritt kann nicht ohne die ländliche Bevölkerung und all jene weiteren Schichten gewonnen werden, denen dieser Schritt heute als die Preisgabe republikanischer Kleinstaatlichkeit erscheint. Von der europaskeptischen Seite dagegen wäre zu erwarten, dass sie aus dem bilateralen Weg, auf den sie die Schweiz verwiesen hat, zu einer wichtigen Erkenntnis auch öffentlich

²¹ Sophia-Umfrage 2008, Die Schweizer und die Globalisierung, MIS Lausanne, 2008, 31.

steht, zur Erkenntnis nämlich, dass auch die Nichtmitgliedschaft in der EU weder die Globalisierung noch starke Autonomieverluste zu verhindern vermag. Für die Europagegner, die sich als die legitimen Vertreter der Werte nationaler Unabhängigkeit sehen, reicht es im Gegensatz zu 1992 nicht mehr, diese zu verteidigen. Der grosse Kredit, den die Europaskeptiker heute geniessen, müsste in die Vision einer vorwärtsgerichteten Politik investiert werden.

Selbstverständlich schafft ein solcher Dialog die Grabenkämpfe auf dem heutigen bilateralen Weg nicht aus der Welt. Dabei hört man nicht selten den Vorwurf des vorauseilenden Gehorsams, den die schweizerische Politik gegenüber Brüssel befolgt. Ob wahr oder nicht, ein solcher Eindruck ist nicht gut.

Der bilaterale Weg der Behörden muss glaubwürdiger werden.

Solange es im bilateralen Weg noch nationale Handlungsspielräume gibt, sollten sie offensiver vertreten und glaubwürdiger genutzt werden. Gesetze sollten nicht nur darauf hin überprüft werden, ob sie eurokompatibel sind, sondern, etwas salopp gesagt, auch darauf hin, ob sie schweizkompatibel sind. Die Übersetzung, Interpretation und Anpassung von EU-Recht an den schweizerischen Kontext hat nichts Hinterwäldlerisches an sich, sondern ist eine Aufgabe zur Sicherung einer Rechtskultur, welche Bürgernähe, Nüchternheit und Einsicht in die beschränkte Umsetzbarkeit von Rechtsnormen beachtet. Wir lachen über EU-Vorschriften zur Krümmung von Bananen; den Rauchern ist das Lachen längst vergangen, wenn selbst in den Wintergärten der Restaurants das Rauchen oder mindestens der Bierauschank verboten wird. Reaktionen auf den gegenwärtigen Trend, in eigener oder nachgeahmter Bürokratisierung die Eigenverantwortung im zivilgesellschaftlichen Bereich wegzuregulieren, werden bestimmt kommen.

Der Innovationsschub, den die Schweiz in verschiedensten Politikbereichen erlebt, hat vielfach etwas Befreiendes. Aber dessen Ambivalenzen sind nicht zu übersehen. Nehmen wir die Bildungspolitik. Die Bolognaform hat mit der europäischen Angleichung der akademischen Ausbildungen für frischen Wind an den Universitäten gesorgt und den Fachhochschulen höhere Anerkennung gebracht. Dennoch ist die Gefahr nicht zu übersehen, dass damit die bisherige Qualität des dualen Systems, das den nicht akademischen Berufsleuten eine ausgezeichnete höhere Bildung zukommen liess, verloren geht. Vor lauter Europäisierung sollte auch nicht vergessen werden, dass das Schweizer Bildungssystem eine wichtige Hausaufgabe verpasst hat, nämlich die höhere Bildung auch den unteren sozialen Schichten vermehrt zugänglich zu machen.²² Hier, wie etwa im Bereich der Migration, dienen

²² Dazu etwa: JUDITH HOLLENWEGER, Chancengleichheit an Schweizer Schulen? PISA – zwischen Forschung, Praxis und Lehre, in: PH I Akzente 02 (2003), 19–23.

geschönte offizielle Erfolgsberichte des Bilateralismus der Sache nicht, und vor allem entbinden sie nicht von eigenen inneren Reformen.

Nachdenken über die wahre Grösse und die reale Kleinheit unseres Landes.

Die Schweiz ist demografisch eine Kleingesellschaft, wirtschaftlich jedoch bedeutend an Einfluss und Ressourcen. Das macht es schwierig, ihre politische Position in der internationalen Arena einzuschätzen. Wir alle täuschen uns deshalb öfters über die wahre Grösse unseres Landes. Das gilt für Parlamentarier, die glauben, Ghaddafi in die Knie zwingen zu können, für Stadtpräsidenten, die ihre Städte in der obersten Liga der internationalen Metropolen sehen, oder für Bürgerinnen und Bürger am Stammtisch, welche Berlin in der Steuerfrage den Tarif durchgeben möchten.

Grössenprobleme gibt es allerdings auch in der Innenpolitik. Das erste ist bekannt. Es dreht sich darum, dass einzelne Unternehmungen wie die Grossbanken in Dimensionen hineingewachsen sind, die nicht nur ökonomische, sondern auch politische Systemrisiken bergen.

Das zweite Grössenproblem ist weniger bekannt. Es betrifft die Privatisierung öffentlicher Unternehmungen. Öffentliche Unternehmungen von grossen Staaten sind gross, diejenigen von kleinen Staaten klein. Werden deutsche oder spanische Elektrizitäts-, Telcom- oder Bahnunternehmen an die Börse gebracht, sind sie genügend gross, um andere aufzukaufen. Umgekehrtes gilt für unsere eigenen öffentlichen Unternehmungen: Sie sind genügend klein, um von grösseren aufgekauft zu werden. Schweizerische Interessen haben dann nicht mehr viel zu sagen. Leider sucht man vergeblich nach Studien zur nicht unwichtigen Frage, was die Privatisierung öffentlicher Unternehmen für Kleinstaaten bedeutet, und auch die Politiker scheinen sich für dieses Problem nicht zu interessieren.

Die Rolle der direkten Demokratie in einer globalisierten Republik.

Die Volksrechte waren einst auf die inneren Angelegenheiten der Republik zugeschnitten. Heute sind sie ein Kernelement der Europadebatte: Die einen sehen sie als das Haupthindernis auf dem Weg nach Brüssel, die anderen als besonders gefährdet im Falle eines EU-Beitritts.

Ich halte beide Positionen – stehen geblieben bei der EWR-Diskussion von 1992 – für wenig stichhaltig. Es ist richtig, dass Souveränitätsverluste vor allem in der direkten Demokratie wahrnehmbar werden. Die Stimmbürgerschaft hat dies jedes Mal dann gespürt, wenn die Behörden uns wie bei den Bilateralen sagen mussten: «Akzeptiert diesen Vertrag, sonst kommt Unglück über das Land.» Das ist bisher gut ausgefallen. Viele Stimmbürger werden dabei aber auch gespürt haben, dass Souveränitätsverluste so oder so stattfin-

den, mit oder ohne Mitgliedschaft in der EU. Hier müssten Teufelskreise der Enttäuschung in einen gesunden Realismus überführt werden können. Entscheidend dafür halte ich, den Bürgerinnen und Bürgern glaubhaft zu machen, dass direkte Demokratie auch weiterhin praktiziert wird, falls die Schweiz tatsächlich Mitglied der EU würde, und dass dabei die Volksrechte nicht weniger wirksam wären als die parlamentarische Politik gegenüber Brüssel. Eine solche Glaubwürdigkeit hat die eidgenössische Politik auf dem heutigen bilateralen Weg zu erwerben. Das setzt voraus, dass jeder Integrationsschritt nicht ängstlich, sondern zuversichtlich mit dem Volk getan wird. Gelegentliche Abstimmungsniederlagen in diesem Prozess gehören dazu; dieses Risiko einzugehen, ist sinnvoller als Versuche der Umgehung von Referenden.

Der Ausgang eines solchen Prozesses ist offen. Er kann in eine EU-Mitgliedschaft, die Fortsetzung eines Bilateralismus, aber auch in die ausserpolitische Isolation führen. Doch das sind nicht die einzigen Möglichkeiten. Einige denken an eine EU-Mitgliedschaft à la carte. Ganz abwegig ist das nicht, denn die EU wird an ihren Grenzen zwei dauernde Nachbarschaftsprobleme zu lösen haben: für Länder wie die Türkei, die beitreten wollen, aber nicht ganz willkommen sind, sowie für Länder wie die Schweiz die willkommen sind, aber nicht so recht beitreten möchten. Das könnte zur Einrichtung einer Übergangszone, eines *cordon sanitaire* zwischen EU und Nachbarländern führen. In einer solchen könnte sich die Zukunft unseres Verhältnisses zur EU offener gestalten, als es heute aussieht.

Was hier am Anwendungsfall der EU-Frage illustriert wurde, gilt für alle Fragen der Internationalisierung: Internationalisierung bedeutet eine neue Herausforderung für die direkte Demokratie, mit neuen Risiken, aber auch Chancen. Bei alledem bleiben die Volksrechte unserer Republik unverzichtbar. Direkte Demokratie sorgt dafür, dass die politischen Eliten das Volk nicht so nehmen können, wie sie es gerne hätten, sondern so nehmen müssen, wie es ist. Das ist unbequem für alle Parteien und für alle Stimmbürger, die sich öfters in der Minderheit befinden. Hinzu kommt das Problem der Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht. Hier stösst die Vorstellung vieler Völkerrechtler für einen weiten und bis ins Detail gehenden Vorrang des Völkerrechts auf ein völlig anderes Rechtsverständnis von Stimmbürgern, welches die hohe Legitimität der demokratischen «self rule» geltend macht. Dieser «Streit ums Recht» ist nicht neu. Im schweizerischen Föderalismus kam er ständig zum Ausdruck als Konflikt direktdemokratischer Gesetzgebung der Kantone mit dem eidgenössischen Verfassungsrecht. Dabei hat das Bundesgericht den verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz gegenüber den Kantonen während langer Perioden autonomieschonend ausgelegt.²³ Eine analoge Autonomiescho-

nung könnte das Bundesgericht auch dann praktizieren, wenn es eidgenössische Volksinitiativen zu überprüfen hätte. In allen Fällen, die nach Strassburg weitergezogen werden können, ist das Bundesgericht indessen nur noch zweitletzte Instanz, und von internationalen Gerichten kann eine Autonomieschonung gegenüber der Schweiz generell nicht erwartet werden. Das spricht dafür, fragwürdige Volksinitiativen wenn immer möglich politisch zu lösen, und zwar durch die Erarbeitung eines völkerrechtskonformen parlamentarischen Gegenvorschlags. Dies entspricht jedenfalls eher der Legitimationsicherung des eigenen Rechts als die richterliche Ungültigerklärung einer Volksinitiative in der Grauzone.

Für die Entwicklung der Volksrechte tragen aber vor allem die Regierungsparteien Verantwortung. Es wäre fatal, wenn diese der Versuchung unterliegen würden, das Referendum von Regierungsparteien über die fallweise Opposition hinaus systematisch für einen permanenten Wahlkampf zu verwenden. Weiter erweckt Unbehagen, wenn Volksinitiativen heute vermehrt für kurzfristig-emotionale Anliegen gebraucht werden, wie etwa zur Verschärfung des Strafrechts nach aufwühlenden Gewaltverbrechen, zu denen gewichtige Medien noch die Stimmung anheizen. Historisch hat sich direkte Demokratie auch in Zeiten grosser sozialer Gegensätze bewährt. Den Test eines medial aufgepeuschten Populismus hat sie erst noch zu bestehen.

Bei der Betrachtung aus politologischer Perspektive und über die Zeit fallen allerdings die günstigen institutionellen Auswirkungen mehr ins Gewicht. Innenpolitisch hat die direkte Demokratie schon ein halbes Jahrhundert dafür gesorgt, dass die Konkordanz nicht auseinandergebrochen ist – und dies trotz des Verlusts vieler Gemeinsamkeiten, trotz zunehmender Polarisierung, trotz strapazierter Kultur der Verständigung und trotz der Krisen der jüngsten Vergangenheit. Es sind die Volksrechte, welche die Konkordanz erzwingen. Das hält unsere Gesellschaft trotz allem zusammen – ein glücklicher Umstand in der heute gespaltenen Schweiz.

Aussenpolitisch wird die republikanische Tugend der Störrigkeit des Volkes grössere Risiken mit sich bringen als bisher. Aber nichts spricht dafür, dass das Volk im Prozess der Globalisierung mit all seinen Ungewissheiten und Folgen weniger urteils- und lernfähig wäre als seine Eliten. Insofern stimmen die politischen Grundstrukturen direkter Demokratie. Sie sorgen dafür, dass die Republik ein Stück mehr in den Händen der Bürgerschaft bleibt, und dass sich die Irrtümer sowohl ihrer Politiker wie auch ihrer Bürger in Grenzen halten.

²³ WALTER KÄLIN, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie, Bern: Stämpfli, Bern 1987.