

DAS GEHEIMNIS DER SCHWEIZERISCHEN DEMOKRATIE

René Rhinow

Das politische System der Schweiz zeichnet sich – im internationalen Vergleich - vor allem durch drei grundlegende Eigenheiten aus: einmal durch eine eigenwillige demokratische Staatsform, welche die repräsentativen Institutionen, vor allem den Parlamentarismus, durch direktdemokratische Elemente ergänzt, sodann durch eine schicksalhafte Verbindung von Demokratie und Bundesstaatlichkeit, und drittens - auf einer mehr politikwissenschaftlichen Ebene - durch eine spezifische Korrelation von Konkurrenz und Kooperation, von Konflikt und Konsens. Diese dreifache Verflochtenheit unterscheidet das schweizerische System von den «klassischen» Demokratiemodellen der Gegenwart, also insbesondere vom parlamentarischen Regierungssystem, wie es als Urmodell in Grossbritannien entwickelt wurde, und vom Präsidialsystem, wie wir es etwa in den USA oder in Russland vorfinden.

Dementsprechend möchte ich Ihnen in einem ersten Schritt einige Aspekte unserer Demokratie in Erinnerung rufen. Dann werde ich auf die Relevanz des Föderalismus für die schweizerische Demokratie eingehen, um im dritten Teil einen Blick auf „weiche Faktoren unserer Demokratie“ zu werfen, welche in der sogenannten Konkordanzdemokratie kulminieren. Abschliessend sollen einige Überlegungen angestellt werden, wie es zu dieser spezifischen Form der Demokratie gekommen ist und warum sie auch heute nach wie vor „funktioniert“.

I. DEMOKRATIE

REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIE

Ich beginne mit den Elementen der sog. „halbdirekten“ Demokratie, wie unser System in der Wissenschaft oft genannt wurde. Auch die schweizerische Demokratie beruht zunächst auf einer Aufteilung und Gliederung repräsentativer Organe, kennt also die *Gewaltengliederung* zwischen dem vom Volk gewählten Parlament (der *Bundesversammlung*), der Landesregierung (dem *Bundesrat*) und dem *Bundesgericht* als oberster Justizbehörde. Diese Gewaltengliederung ist insofern strikt, als die vom Parlament gewählte Regierung während der vierjährigen Amtsperiode nicht abberufen werden kann. Andererseits hat die Regierung keine Kompetenz, das Parlament aufzulösen. Bundesversammlung und Bundesrat sind während vier Jahren schicksalhaft aufeinander angewiesen...

Die *Bundesversammlung* besteht aus 2 Kammern, dem Nationalrat als Volkskammer und dem Ständerat als Gliedstaatenkammer. Wie in den USA delegiert jeder Gliedstaat, bei uns Kanton genannt, mit wenigen Ausnahmen zwei Vertreter in den Ständerat. Der Bundesrat ist ein eigenartiges und weltweit einzigartiges Gebilde. Er ist als *eingliedrige siebenköpfige Kollegialregierung* konzipiert, ohne eigentliches Staatsoberhaupt; der jährlich wechselnde Bundespräsident oder die Bundespräsidentin ist bloss «Primus inter pares». Dieses Kollegialsystem verbindet sich mit dem *Departementalprinzip*: Jedes Mitglied des Bundesrates steht einem Departement vor, ist also gleichermaßen Departementsvorsteher und Mitglied der Kollegialbehörde.

DIREKTDEMOKRATISCHE ELEMENTE

ALLGEMEIN

Zu den erwähnten repräsentativen Organen und der Volkswahl von National- und Ständerat tritt in der Schweiz das Recht des Volkes hinzu, auf Sachentscheide unmittelbar Einfluss zu nehmen. Die

Bürger und Bürgerinnen werden nicht nur durch das Parlament repräsentiert, sondern können auch in grösserem Ausmass zu politischen Sachfragen Stellung nehmen. Das Volk hat solchermassen – im Rahmen seiner verfassungsmässigen Zuständigkeiten - das „letzte Wort“. Das repräsentative Element der schweizerischen Demokratie ist zwar älter als das direktdemokratische und nach wie vor von grundlegender Bedeutung. Die Volksrechte wurden, mit einer Ausnahme, auf Bundesebene erst seit 1874 sukzessive eingeführt und ausgebaut. Repräsentative und direkte Demokratie ergänzen sich, stehen aber auch in einem gewissen Spannungs- und Konkurrenzverhältnis zueinander.

Wir unterscheiden zwei Formen der Volksrechte: das Initiativrecht und das Referendumsrecht.

VOLKSINITIATIVE AUF VERFASSUNGSÄNDERUNG

Die *Volksinitiative* ermöglicht es einer Gruppe von Stimmberechtigten, eigene Vorschläge zur Abänderung der Rechtsordnung einzubringen, wobei diese Vorschläge dem Volk obligatorisch zur Abstimmung unterbreitet werden müssen. Mit der Volksinitiative auf Bundesebene können 100 000 Stimmberechtigte die Änderung der ganzen Verfassung (Totalrevision der Bundesverfassung, BV) oder die Aufhebung, Änderung oder Annahme einzelner Verfassungsbestimmungen verlangen (Partial- oder Teilrevision der BV). Volksinitiativen sind keine Begehren des Volkes, sondern thematisieren politische Anliegen von Minderheiten, sind also – nach einem geflügelten Wort Fritz Fleiner's, «Anträge aus dem Volk an das Volk».

Die Initiative auf *Totalrevision* der Bundesverfassung ist nur als *allgemeine Anregung* zulässig; es können also mit ihr keine verpflichtenden politischen Anliegen verbunden werden. Die Volksinitiative auf *Teilrevision* der Bundesverfassung ist sowohl als allgemeine Anregung wie als sog. formulierte Initiative möglich. Im Fall der allgemeinen Anregung obliegt es den Behörden, das Volksanliegen in Rechtstexte umzugliessen. Im Fall der formulierten Initiative muss der Initiativtext redigiert, „ausformuliert“ sein, also *tel quel* in die Bundesverfassung integrierbare Verfassungsbestimmungen enthalten. Ein erstaunliches Volksrecht: hier wird die Formulierung von Rechtstexten, die später unter Umständen verbindlich werden, zivilgesellschaftlichen Gruppierungen überlassen. Das Parlament kann den Text nicht mehr verändern. Es hat aber das Recht, einer eingereichten Volksinitiative einen eigenen Vorschlag gegenüberzustellen und beide Vorlagen, Initiative und parlamentarischen Gegeneinwurf, dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.

SYSTEMFUNKTIONEN DER VOLKSINITIATIVE

Die Systemfunktionen der Volksinitiative sind beträchtlich. Wir können aufgrund der Praxis vier Funktionen beobachten: die Ventil-, Druck-, Agendasettings- und Darstellungsfunktion.

- Einmal die *Ventilfunktion*: Mit Volksinitiativen vermögen gesellschaftliche Gruppierungen Anliegen, die im Parlament eher schlecht vertreten sind, in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. Sie ermöglichen Oppositionskräften, Protest und Unzufriedenheit entscheidungswirksam in das System einzuleiten. Versucht wird auf diesem Weg, Forderungen gegenüber den Behörden durchzusetzen, was allerdings relativ selten unmittelbar gelingt. Seit 1891, der Einführung der Initiative, sind gut 240 Initiativen zustande gekommen, aber bloss 13 von Volk und Ständen in der Volksabstimmung angenommen worden.
- Doch *indirekt* ist der Einfluss der Initiative beträchtlich. Denn oft kann der blosse Druck einer Volksinitiative dazu führen, Parlament und Regierung *zu einem Handeln zu veranlassen*, insbesondere einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und dem Volk vorzulegen (wir sprechen von der *Druckfunktion*). Der Druck geht zwar regelmässig nicht so weit wie die Initiative selbst, kann aber eine teilweise Realisierung der angebotenen Ziele bewirken. Nach politikwissenschaftlichen Untersuchungen soll rund ein Drittel aller Initiativen zu Änderungen in der Gesetzgebung geführt haben.

- Mit der Initiative kann es drittens auch darum gehen, neue Tendenzen und Themen auf die politische Traktandenliste zu setzen, um solchermassen Einfluss auf Prioritäten und Präferenzen der politischen Akteure auszuüben (man kann hier von *Agendasetting* sprechen).
- Schliesslich dient eine Initiative zuweilen auch der Mobilisierung und Selbstinszenierung einer sozialen Bewegung, ja zunehmend auch der Wahlunterstützung der Parteien, die sich gerade im Vorfeld von Wahlen medienwirksam darstellen und ihre Anhänger mobilisieren wollen (*Darstellungsfunktion*).

REFERENDUM

Gehen wir über zum *Referendum*, dem zweifellos noch bedeutenderen Volksrecht in der Schweiz. Mit dem Referendum kann das Volk zu Entscheidungen des Parlamentes in einer Volksabstimmung Stellung nehmen, dh. diese gutheissen oder verwerfen. Wir kennen das Referendum sowohl auf Bundesebene wie in den Kantonen. Beim *obligatorischen* Referendum muss eine Vorlage des Parlamentes ohne weiteres dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Das *fakultative* Referendum wird «ergriffen», in der Schweiz mit wenigen Ausnahmen durch eine bestimmte Anzahl Stimmberechtigter (mit ihren Unterschriften). Dem Referendum unterstehen ausschliesslich Rechtsakte des *Parlamentes*, idR. Verfassungsbestimmungen und Gesetze, ausnahmsweise aber auch (wichtige) Einzelakte. Die Regierung kann und soll nach schweizerischem Demokratieverständnis keine Volksabstimmungen im Sinne von Plebisziten durchführen.

OBLIGATORISCHES REFERENDUM

Zuerst zum *obligatorischen Referendum*: Hauptanwendungsfall des obligatorischen Referendums auf Bundesebene ist die *Verfassungsänderung*. Jede Revision der Bundesverfassung, so wie sie vom Parlament beschlossen wurde, muss zu ihrer Gültigkeit von der doppelten Mehrheit des Volkes und der Kantone (im schweizerischen Sprachgebrauch: der Stände) angenommen werden. Dabei gilt das Ergebnis der Volksabstimmung im einzelnen Kanton als dessen Standesstimme. Das gleiche gilt für gewisse besonders bedeutsame Staatsverträge, wie der Beitritt zu *Organisationen* für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen *Gemeinschaften* (wie etwa der EU) sowie für Änderungen im *Bestand* der Kantone. Diese doppelte Mehrheit widerspiegelt die grosse Bedeutung des Föderalismus in der Schweiz, auf die ich noch zu sprechen komme.

FAKULTATIVES REFERENDUM

Beim *fakultativen* Referendum können 50'000 Stimmberechtigte (oder acht Kantone) eine Volksabstimmung verlangen, und zwar in erster Linie gegen *Bundesgesetze*, gewisse *Bundesbeschlüsse*, vor allem parlamentarische «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite» sowie gegen bestimmte *völkerrechtliche Verträge*. Dies gilt in drei Fällen: wenn die Abkommen *unbefristet* und *unkündbar* sind, wenn sie den Beitritt zu einer *internationalen Organisation* vorsehen oder wenn sie «*wichtige rechtsetzende Bestimmungen* enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert».

FUNKTIONEN DES REFERENDUMS

Das Referendum hat das schweizerische politische System nachhaltig geprägt:

- Dem *Verfassungsreferendum* wird ein grosser Einfluss auf die Staatsentwicklung zugeschrieben, dies vor allem aus zwei Gründen: einmal weil jede Begründung einer neuen Bundeskompetenz einer

Verfassungsänderung, einer Verankerung in der Bundesverfassung bedarf. Erst dann kann der Bund neue Gesetze erlassen und Massnahmen treffen. Dies bedeutet, dass neue politische Anliegen oft zuerst auf dem Weg einer Teiländerung der Bundesverfassung verfolgt werden müssen. Begehren für politische Reformen auf Bundesebene müssen deshalb in aller Regel durch das langwierige *Nadelöhr der Verfassungsrevision* gelangen. Dies ist besonders dann der Fall, wenn diese Begehren durch eine Volksinitiative geltend gemacht werden, da sich diese nur auf die Verfassungsebene bezieht; es gibt keine Volksinitiative auf Erlass oder Änderung eines Gesetzes!

Dem *obligatorischen Referendum* kommt eine beträchtliche Bremswirkung zu, was eine späte Entwicklung vieler Bundesaufgaben zur Folge hatte, vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Diese Bremswirkung führte aber auch zu einer im internationalen Vergleich tiefen Staatsquote, zu begrenzten Bundeszuständigkeiten und einer relativ (sehr relativ) bescheidenen Bundesverwaltung. Das obligatorische Referendum hat aber auch einen wesentlichen Anteil an der zögerlichen Aussenpolitik der Schweiz.

- Das *fakultative Referendum* legt es Parlament und Regierung im Sinne einer Vorwirkung nahe, eine Vorlage möglichst «referendumsresistent» auszugestalten, um eine Referendumsabstimmung unwahrscheinlich zu machen. Denn ein breiter Konsens in der Bundesversammlung sowie unter den Parteien und Verbänden minimiert ein doppeltes Risiko: dass ein Referendum überhaupt ergriffen wird, und, sollte dies trotzdem geschehen, dass die Vorlage in der Volksabstimmung verworfen wird. Der diesbezügliche Erfolg lässt sich sehen: Nur gegen rund 7 Prozent aller referendumpflichtigen Erlasse wird das Referendum auch wirklich ergriffen. Als Urheber der Referenden erscheinen Gruppen, die ihre Interessen zu wenig berücksichtigt sehen und sich Chancen auf einen für sie positiven Ausgang in der Volksabstimmung ausrechnen. In Frage kommen Parteien (auch Regierungsparteien!), Verbände, NGOs und soziale Bewegungen sowie andere Interessengruppen. Wird das Referendum ergriffen, so obsiegen in rund der Hälfte aller Referendumsabstimmungen die Anhänger des Referendums. Insgesamt war seit 1874 das Referendum, bezogen auf alle referendumpflichtigen Beschlüsse der Bundesversammlung, in rund vier Prozent der Fälle erfolgreich. Diese rein quantitative Sicht sagt natürlich nichts über die politische Tragweite der abgelehnten Vorlagen aus. Wenn das Referendum also wegen der ausgefeilten Konsensmechanismen auch selten – allerdings in letzter Zeit eher wieder zunehmend – ergriffen wird, so erscheinen dessen Erfolgchancen in einer tatsächlichen Volksabstimmung als gut.

Von grosser Bedeutung sind die *Integrationswirkungen* des Referendums, und zwar nicht nur für die längerfristige Einbindung aller politischen Kräfte, wie sie in der Schweizer Geschichte festzustellen ist, sondern auch bezüglich der einzelnen Entscheidungen. Das Referendum erzwingt Kompromisse, lässt Partizipation auch von Minderheiten real werden, löst Lernprozesse aus und verteilt die Gewinner- und Verliererrolle auf wechselnde Schultern. Das Referendum hatte so einen massgeblichen Anteil an der Herausbildung eines weiteren, bereits kurz erwähnten Strukturelementes der schweizerischen Demokratie: der Konkordanz. Darauf komme ich noch zu sprechen.

ZUSAMMENFASSEND

Von den Volksrechten geht ein «Konsens- und Konkordanzzwang» aus; sie kanalisieren gesellschaftliche Oppositionsbewegungen und lenken sie von der «Strasse» in die Bahnen geregelter Entscheidungsprozesse. Die Volksrechte fördern damit die *Integration und Stabilität* des heterogen zusammengesetzten Bundesstaates. Sie haben darüber hinaus *identitätsstiftenden* Charakter: Die Schweiz definiert sich selbst zu einem guten Teil durch ihre Volksrechte. Die Bedeutung der direktdemokratischen Elemente allgemein ist somit nicht nur in ihrer direkten Wirkung zu sehen, sondern in ihrem *Einfluss auf den politischen Prozess* und auf das politische System, vor allem auch in der Öffnung der dialogischen und responsiven Kommunikation zwischen dem Volk und seinen Repräsentanten.

„KOSTEN“ ODER AMBIVALENTEN FOLGEN

Doch sind die „Kosten“ oder ambivalenten Folgen dieses Systems nicht zu verkennen: Weil sich die Bürger und Bürgerinnen auch zwischen den Wahlen zu einzelnen Sachfragen äussern können, *vermindert* sich ihr *Interesse* an den Wahlen, was sich in einer im Vergleich zu anderen Staaten tiefen Wahlbeteiligung, regelmässig unter 50%, ausdrückt. Dazu trägt freilich auch der Umstand bei, dass Parlamentswahlen in der Schweiz nur mittelbare Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Regierung haben, weil, wie erwähnt, die Regierung durch das Parlament gewählt wird. Diese ist auch keine auf ein politisches Programm verpflichtete Mehrheitsregierung, nicht einmal eine eigentliche Koalitionsregierung. Es geht „nur“ darum, die wichtigsten politischen Kräfte in die sog. «Konkordanzregierung» zu integrieren. Das Institut des Referendums hatte an der Entwicklung des schweizerischen Konkordanzsystems einen grossen Anteil.

VOLKSMEHRHEIT

Die eine Abstimmung entscheidende Volksmehrheit wird im allgemeinen Sprachgebrauch als «Volk» bezeichnet, so wenn etwa gesagt wird, «das Volk» oder «der Souverän» habe entschieden. In Tat und Wahrheit beteiligen sich, je nach Abstimmungsgegenstand, zwischen 30 und 70 Prozent der Stimmberechtigten am Abstimmungsvorgang, im Schnitt bloss 45%! Von den Stimmenden nehmen rund 26% regelmässig und 56% gelegentlich teil; der Anteil der „Totalabstinenten“ ist mit 18% also relativ klein. Die den Ausschlag gebende Mehrheit bei Urnenabstimmungen beträgt somit zwischen *12 und 22 Prozent der Wohnbevölkerung*, stellt also eine (kleine) Minderheit des Gesamtvolkes dar. Die (halbdirekte) Demokratie geht somit davon aus, dass der partizipierende Teil des Volkes das Gesamtvolk zu «repräsentieren» vermag. Man kann es auch so sagen: diese Demokratie funktioniert solange, wie das Volk die Entscheide der partizipierenden Minderheit hinnimmt und als gültig für alle akzeptiert. Es kommt hinzu, dass nach den Ergebnissen der Abstimmungsforschung die verschiedenen *Gesellschaftsschichten* nicht in gleichem Umfang an den Abstimmungen teilnehmen, was zu Problemen der obgenannten Repräsentativität der obsiegenden Mehrheiten führen kann. So beteiligen sich untere soziale, berufliche und Bildungsschichten umso weniger an Abstimmungen, je anspruchsvoller das Verfahren und die zu beurteilenden Themen sind.

Neuere, langfristig gravierende Probleme für die schweizerische Demokratie ergeben sich aus der *Internationalisierung* der Politik, wie mein Kollege Professor *Olivier Diggelmann* überzeugend nachgewiesen hat. Darauf kann ich hier nicht näher eingehen.

II. FÖDERALISMUS

ALLGEMEIN

Zum besseren Verständnis der schweizerischen Demokratie ist es unerlässlich, sich auch der Eigenheiten des Föderalismus helvetischer Prägung bewusst zu werden. Ohne die Bundesstaatlichkeit hätte die Demokratie ein anderes Gepräge. Es ist vor allem der Bundesstaat, der *strukturelle Minderheiten* wie die französischen und italienischen Sprachgemeinschaften zu schützen vermag und somit auch das Demokratieprinzip limitiert. Dann haben sich die Volksrechte *von unten nach oben* entwickelt, von den Kantonen hin zum Bund. Die Kantone waren im 19. Jahrhundert die innovativen Werkstätten und Versuchslabors der Demokratie. Auch das Prinzip der *Kollegialregierung* stammt ursprünglich aus den Kantonen.

ELEMENTE DER SCHWEIZERISCHEN BUNDESSTAATLICHKEIT

Werfen wir nun einen Blick auf einige für unsere Thematik wesentliche Elemente der Schweizerischen Bundesstaatlichkeit:

- Der schweizerische Föderalismus ist dreistufig angelegt. Er umfasst die Ebenen der Gemeinden, der Kantone und des Bundes (*dreistufiger Staatsaufbau*).
- Die Kompetenzen und Aufgaben zwischen Bund und Kantonen werden nach dem Prinzip der subsidiären *Generalkompetenz der Kantone* aufgeteilt. Dies bedeutet, wie schon erwähnt, dass die Zuständigkeiten des Bundes in der Bundesverfassung verankert sein müssen und jede neue Bundeskompetenz auch einer Änderung der Bundesverfassung bedarf. Fehlt es an einer solchen Verfassungskompetenz, sind die Kantone in allen Politikfeldern zur Rechtsetzung und Politikgestaltung zuständig.
- Die Kantone verfügen über eine eigene *Staatsorganisation*, eigene Hoheitsbefugnisse und über eine relativ grosse, wenn auch schwindende Eigenständigkeit. Insofern sind sie auch *Staaten*, wenn auch nicht im völkerrechtlichen Sinne. Vor allem sind sie in sich demokratisch strukturiert, mit einem Parlament, einer kollegialen Regierung, Justizbehörden und mit Volksrechten.
- Die Kantone wirken auf der Ebene des Bundes in vielfältigen Formen mit (*partizipativer Föderalismus*): allgemein über die zweite Parlamentskammer, den *Ständerat*, bei Verfassungsabstimmungen und wichtigen Staatsverträgen mit dem *Ständemehr*, im *Vernehmlassungsverfahren* bei den meisten politischen Vorlagen des Bundesrates. Acht Kantone können sodann ein Gesetzesreferendum ergreifen, was freilich erst einmal in der Geschichte geschehen ist.
- Zudem wird nicht nur der Ständerat, sondern auch der Nationalrat vom Volk in den Kantonen gewählt. Diese bilden die *Wahlkreise*, und hier findet letztlich der Wahlkampf statt, freilich unterstützt durch die relativ schwachen Bundesparteien sowie orchestriert und alimentiert durch die nationalen Medien.
- Auch die *Gemeinden sind* schliesslich ausnahmslos Demokratien, grundsätzlich nach demselben „Muster“ aufgebaut. Je nach Grösse kennen sie aber nach wie vor „Gemeindeversammlungen“, also Versammlungen der Stimmberechtigten als oberstes Organ, ohne Parlamentarismus.

Bedeutsam erscheint, dass sich die Demokratie *dreistufig* abbildet, vom Volk also auch dreifach „erfahren“ und gelebt wird. Die Schweizer partizipieren häufig an der Formung des Staatswillens, mehrfach jährlich und auf allen drei Staatsebenen. Sie erleben das Mehrheitsprinzip quasi „hautnah“, indem sie sich nach einer Abstimmung immer wieder auch in der verlierenden Minderheit sehen. Sie haben gelernt, Mehrheitsentscheide zu akzeptieren.

Freilich basiert die Legitimität von Mehrheitsentscheidungen auch auf freien und fairen Verfahren der Meinungsbildung, auf deliberativen Auseinandersetzungen mit der Chance auf einen rationalen Diskurs, sowie auch auf der Vorläufigkeit und Revidierbarkeit des Entschiedenen, die auch unterlegenen Minderheiten oder nicht am Willensbildungsprozess Partizipierenden die Chance der Neubewertung und Revision offen hält. Doch gilt dies letztlich für alle Demokratien, sodass dies hier nicht zu vertiefen ist.

III. KONKORDANZDEMOKRATIE

BREITE MEHRHEITEN UND EINVERNEHMEN

Dies führt uns zum dritten, bereits mehrfach angesprochenen Kennzeichen der schweizerischen Demokratie: der *Konkordanz*. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass politische Lösungen und Entscheidungen angestrebt werden, die im Parteien- und Verbändespektrum möglichst breit abgestützt sind. Gesucht wird das sog. „gütliche Einvernehmen“, die breite Mehrheit, oft auf Kosten der Innovation und Originalität, aber mit dem Vorteil der grösseren Akzeptanz im Volk und mit besseren Um- und Durchsetzungschancen. In der Wissenschaft wird deshalb eher von *Verhandlungsdemokratie* als von Konkordanzdemokratie gesprochen.

Das soll nicht heissen, dass im Vorfeld von Wahlen und Sachentscheidungen, sowohl im Parlament wie bei Volksabstimmungen, keine Konkurrenz herrschen würde – im Gegenteil: Diese ist, was den Parteienwettbewerb anbetrifft, nicht nur demokratieinhärent. Sie nimmt auch zu, vor allem durch die mediengeprägten konfliktuösen Inszenierungen, begleitet von einer Personalisierung, Dramatisierung und Banalisierung der Politik. Aber nachdem der Pulverdampf früher oder später verraucht ist, folgt der unausweichliche und für jede Demokratie essentielle Kompromiss.

MACHTDIFFUSION

Zwei Grundelemente sind für die Verhandlungsdemokratie typisch: Einerseits wird sie durch eine durchgängige *Machtteilung* und Auffächerung der politischen Gewalten geprägt, wie ich sie geschildert habe: durch die Bundesstaatlichkeit, die Volksrechte als Oppositionsinstrumente des Volkes, die rigide Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung, durch das Zweikammersystem mit gleichberechtigten Kammern, durch den Proporz, die exekutiven Kollegialorgane, das Vielparteiensystem mit seiner kantonalen Verankerung und das starke Verbändesystem. Ein solches System der *Machtdiffusion* ist anfällig: es kann durch multiple Vetoplayer und Blockademächte relativ leicht lahm gelegt werden. Ich pflege die Schweiz bildhaft als Citroen Deux Cheveaux mit den Bremsen eines Ferrari zu vergleichen...Deshalb haben sich – quasi als systemnotwendige Antwort – die vorhin erwähnten spezifischen *Konfliktregelungsverfahren*, eine Konsenskultur und Spielregeln entwickelt, die Entscheidungen und deren Durchsetzung ermöglichen und erleichtern: die Suche nach dem breiten Konsens, die Einbindung vieler Minderheiten, der positiv bewertete *Kompromiss*. Die Verhandlungsdemokratie ist somit die systemadäquate Regierungsform in diesem blockadeträchtigen Machtgefüge.

Daraus folgt der zweite Pfeiler der Konkordanz: Dieser zeichnet sich durch eine breite *Partizipation* von gesellschaftlichen Gruppen und Interessen am politischen Entscheidungsprozess aus, durch einen ausgeprägten *Minderheitenschutz* und durch die bereits erwähnte *erleichterte Umsetzung* von breit abgestützten Beschlüssen. Es ist nicht nur das Referendum, welches Parlament und Regierung zwingt, sich „zusammenzuraufen“, weil es sog. „minimal winning coalitions“ erfahrungsgemäss schwer haben, Akzeptanz zu erzeugen. Es sind auch die erwähnten Institutionen sowie die vielfältige Parteienstruktur mit vier grösseren und mehreren kleineren Parteien, die geradezu zu Interessenausgleich und Konsens einladen, ja dazu anhalten, um tragfähige Entscheidungen überhaupt zu ermöglichen und eine Blockade zu verhindern.

Die Verhandlungsdemokratie „kostet“ aber auch: es braucht oft viel Zeit, unter diesen Umständen zu Konsenslösungen zu kommen. Entscheidungen müssen erdauert werden, was zu Lasten der Innovationsfähigkeit gehen kann. Die Schweizer hören das geflügelte Wort Gorbatschows nicht gerne, dass vom Leben bestraft wird, wer zu spät kommt. Sie halten sich lieber an die chauvinistisch angehauchte Devise, dass in der Schweiz dank ihrer Langsamkeit Fehler nicht gemacht würden, welche andere Länder mit einer rascheren Gangart zu machen pflegen...

PROPORZREGIERUNG

Der Konsenszwang und eine sich parallel entwickelte, freiwillige Konsenshaltung des Volkes („Konsensgefühl“; *Pierre Tschannen*) hat auch zu einer parteipolitisch proportionalen Zusammensetzung der Regierungen in Bund und Kantonen geführt. Denn auch Regierungen können sich im Parlament und bei Volksabstimmungen nur durchsetzen, wenn ihre Vorschläge die parteipolitische Proportionalität einigermaßen widerspiegeln. Der Bundesrat verfügt in der Bundesversammlung nicht über eine parlamentarische Mehrheit wie im parlamentarischen Regierungssystem, sondern er muss sich Mehrheiten immer wieder von Neuem, fallbezogen und okkasionell, suchen. Wie auch – als Kehrseite der Münze – die Opposition okkasionell und unter Einbezug auch der Regierungsparteien erfolgt.

POLARISIERUNG

Ich verschweige Ihnen nicht, dass es die Idee der Konkordanz in der aktuellen Politik nicht einfach hat. Eine wachsende Polarisierung im Parteienspektrum, eine steigende, freilich auch demagogisch geschürte Fremdenangst, die politisch instrumentalisiert wird, sowie eine beträchtliche Unsicherheit über die Stellung der Schweiz in der Völkergemeinschaft alimentieren eine Tendenz, einseitige bis radikale Lösungen zu verfechten, sodass es Verständigungslösungen in diesen Bereichen zunehmend schwieriger haben.

MANGELNDE TRANSPARENZ

Doch die Konkordanz leidet „systembedingt“ auch an der mangelnden Transparenz der Entscheidungsfindung und Machtausübung. Wenn alle zusammenwirken, wenn die unausweichlichen Kompromissbildungen hinter verschlossenen Türen erfolgen, erscheint die Verantwortungszuweisung diffus, bleibt oft im Dunkeln, welche politische Partei oder Bewegung letztlich welche einlösbare Verantwortung trägt. Dies dürfte auch ein Grund dafür sein, dass es rechtsnationalen Kräften sogar in der Schweiz – trotz ihrer international wohl einmaligen Bürgernähe – gelingen kann, auf populistische Manier gegen eine „herrschende“ und abgehobene politische Klasse zu polemisieren.

Wie kam es in der Schweiz zu dieser komplexen Form der Demokratie? Darauf möchte ich im letzten Teil meiner Ausführungen eingehen.

IV. SYSTEMBEGRÜNDENDE FAKTOREN DER SCHWEIZERISCHEN DEMOKRATIE

ALLGEMEIN

Jedes politische System hängt von Faktoren ab, die zur Ausbildung seiner je eigenen Ausprägung mit beigetragen haben. Das «Nation Building» steht stets in einem Spannungsfeld von – kurzfristig nicht veränderbaren – geschichtlichen, soziokulturellen und ökonomischen Vorgegebenheiten einerseits und von bewussten, kreativen Vorgängen menschlicher Konstruktion andererseits. Staaten werden von Menschen und Wirkkräften geschaffen und verändert – aber vor dem Hintergrund ausserrechtlicher Voraussetzungen und Einflüsse.

Für die Schweiz zählen zu solchen systembegründenden Faktoren:

- Einmal die geschichtliche Entwicklung des Gemeinwesens «*von unten nach oben*». Die Kantone waren vor dem Bund da, sie schlossen sich 1815 zuerst zu einem Staatenbund (Confoederatio) zusammen, um ihre Souveränität zu wahren, und bildeten den Bundesstaat (die Foederatio) in einer günstigen

historischen Situation erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Sie wollten diesen Bund, anfänglich freilich bloss in ihrer konfessionell geprägten (protestantischen) Mehrheit, um sich gegen aussen zu behaupten und im Innern liberale Forderungen durchzusetzen. Pikanterweise nennt sich die Schweiz bis heute „Confoederatio“, wohl weil sie bei der Staatsgründung deren reale Tragweite nicht ins Bewusstsein heben wollte...Das Landeskennzeichen auf den Auto-Nummernschildern ist ein nach aussen sichtbarer Ausdruck dieses Verdrängungsvorgangs: CH bedeutet Confoederatio Helvetica!

- Dieser Wille zum Bund brauchte – zweitens - seine Zeit und war nicht selbstverständlich, denn dieses Land wurde und wird durch eine *ausserordentliche Vielfalt* gekennzeichnet. Die schweizerische Staatsbildung stellte so den erfolgreichen Versuch dar, in einem Land aufgefächerter Völkerschaften, Gruppierungen und Minderheiten integrierend zu wirken und den Zusammenhalt des Landes zu sichern - denken Sie an die 26 zum Teil sehr kleinräumigen Kantone, die 4 Sprachgemeinschaften (deutsch, französisch, italienisch, rätoromanisch) mit den entsprechenden kulturellen Identitäten, die Auffächerung in Städte, Land- und Berggebiete sowie zunehmend in grössere kantonsübergreifende Agglomerationen, sowie, historisch sehr bedeutungsvoll, an die verschiedenen Konfessionen. Vor diesem Hintergrund geschichtlich-kultureller Entwicklungen haben sich die spezifische politische Kultur, Spielregeln, Haltungen, Mentalitäten und Verhaltensmuster der Gesellschaft resp. des Volkes herausgebildet. Kompromiss und Ausgleich entsprechen so einer gewachsenen und tief verwurzelten Haltung des Volkes. Ohne sie wäre ein Zusammenleben in dieser Varietät, wäre Einheit in der Vielfalt undenkbar.
- Die Schweiz lebt von einer spezifischen Liebe, von der „amour de la complexité“, wie sie der Schweizer Philosoph Denis de Rougemont genannt hat. Dementsprechend war und ist der Föderalismus, die Bundesstaatlichkeit, die einzig „machbare“ Konstruktion der Staatsbildung. Nur so gelang es, einen effektiven Minderheitenschutz (auch als Damm gegen ein durchgängiges Mehrheitsprinzip) zu gewährleisten und „Diversity“ in einem plurikulturellen Gemeinwesen zu anerkennen. Die Schweiz wurde so von einem Altmeister der Politikwissenschaft (Karl Deutsch) als «paradigmatischer Fall politischer Integration» gekennzeichnet.
- Diese Vielfalt wird – drittens - mehrheitlich als *Miteinander* und Bereicherung erlebt, erweist sich aber immer wieder auch als *Nebeneinander*, ja zuweilen auch als Belastung: im politischen Bereich - etwa angesichts unterschiedlicher kultureller Lebensanschauungen oder politischer Präferenzen zwischen den Sprachgemeinschaften. Ebenfalls von Denis de Rougemont stammt der Satz: „Dans ce pays, on ne se comprend pas, et c'est pour cela qu'on s'entend bien“. Gelebte Vielfalt ist immer spannungsanfällig. Deshalb ist sie auf Garantien und Mechanismen des Minderheitenschutzes und des Ausgleiches angewiesen.
- Die Vielfalt hat – viertens - geschichtlich gesehen auch existenzielle Gründe. Das Zusammenhalten, das Nicht-Auseinandergehen-Wollen, war auch eine Überlebensstrategie des plurikulturellen Kleinstaates, dessen Sprachgemeinschaften je in einem spannungsgeprägten Minderheitsverhältnis zu den entsprechenden grösseren, mit einem Nationalstaat verbundenen Sprachgemeinschaften stehen: Deutschschweiz zu Deutschland, welsche Schweiz zu Frankreich, Tessin zu Italien. Alle diese schweizerischen „Minderheitskulturkreise“ pochten auf ihre Eigenständigkeit gegenüber ihren grossen Geschwistern und waren so an der unabhängigen Schweiz interessiert. Etwas böswillig formuliert könnte man sagen, die Identität der Schweiz habe während langer Zeit in einer Negation bestanden: weder zu Deutschland und Österreich, noch zu Frankreich oder Italien zu gehören...
- Die zentrale und bis gegen Ende des 20. Jahrhunderts verletzliche Lage in Europa («Alpenrepublik») ergab – fünftens - in einem Europa der konfligierenden Grossmächte, vor allem Deutschlands und Frankreichs, besondere Sicherheitsbedürfnisse. Diese führten zu einer Mentalität der *Abwehr*, zu einem tief verwurzelten Glauben an die Neutralität und an die auf der allgemeinen Wehrpflicht beruhende Kraft der eigenen militärischen Landesverteidigung. Diese geschichtlichen Erfahrungen wirken bis heute nach, auch wenn sich die Umstände radikal verändert haben.

- Sechstens hat sich so die schweizerische Demokratie während langer Zeit als reine *Binnendemokratie* entwickelt. Praktisch alle geschilderten Systemelemente widerspiegeln eine bemerkenswerte Introvertiertheit des Landes. Sie sind geschaffen worden, um sich mit sich selbst zu beschäftigen – im positiven Sinne gemeint: die eigenen Probleme zu lösen, und dies ohne Rücksicht auf aussenpolitische Handlungsfähigkeit. Die moderne Schweiz hat nie Kriege geführt, war, pointiert formuliert, ein Land ohne Aussenpolitik und hat auch heute noch Mühe, eine vom Volk akzeptierte Aussenpolitik zu definieren.
- Zur politischen Kultur beigetragen haben – siebtens - auch die erwähnte *Kleinheit* und die geographische Kammerung mit ihrer (relativen) Überschaubarkeit der Verhältnisse. Diese förderten einen gewissen mentalen Hang zu Pragmatismus und Inkrementalismus wie auch Tendenzen zur Abschottung gegen aussen. Generell wird dem Grossräumigen und der Grösse eher misstraut und das Loblied der überschaubaren Kleinheit gesungen. Der Schweizer Germanist und Publizist Karl Schmid hat in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts die Stimmungslagen zwischen dem „Unbehagen im Kleinstaat“ und dem „Plädoyer für den Kleinstaat“ treffend ausgelotet – und sich dabei eine heftige Kontroverse mit Max Frisch eingehandelt. Diese Kleinräumigkeit, die erst noch mehrfach aufgefächert ist, unterstützte auch ein Gefühl der Zusammengehörigkeit, welches den Interessenausgleich positiver bewertete als die Austragung von Konflikten und den Konkurrenzkampf.
- Die Schweiz hatte – achtens - auch das Glück, nach der Gründung des Bundesstaates 1848 von grossen sozialen Spannungen und Zerreissproben verschont geblieben zu sein. Dies ist nicht zuletzt auf die ausgesprochene *Rohstoffarmut* des Landes zurückzuführen, welche im 20. Jahrhundert die Entwicklung einer erfolgreichen Exportwirtschaft förderte und die früh zur existenziellen Einsicht führte, dass Wohlstand nur durch eine besonders ausgeprägte Arbeitswilligkeit und durch einen Arbeitsfrieden zu erreichen ist. Die fehlende Grossindustrie verhinderte zudem die Entstehung eines eigentlichen Proletariates und ein zu grosses Auseinanderklaffen gesellschaftlicher Schichten, was wiederum einen im internationalen Vergleich starken *Mittelstand* zur Folge hatte. Es darf nicht vergessen werden, dass das Bauernland Schweiz im 19. Jahrhundert das «Armenhaus» Europas war und ein Auswanderungsland darstellte. Ich erinnere mich gut an das Sprichwort, dass es der Schweiz nur gut gehe, wenn die Schweizer eine Stunde früher aufstehen als die Nachbarn...
- Schliesslich hat die Schweiz keine *monarchische Vergangenheit*: sie war bis zum 2. Weltkrieg das einzige Land Europas ohne Erfahrungen mit einem Königshaus. Vielmehr konnte der junge Bundesstaat auf ein *genossenschaftliches Staatsverständnis* aufbauen, welches sich in den Landgebieten entwickelt hatte und einer Kultur des Zusammenwirkens und der gemeinsamen Verantwortung förderlich war.

Es waren und sind wohl diese Voraussetzungen, Gegebenheiten und Entwicklungen, welche zur spezifisch schweizerischen politischen Kultur und zur bundesstaatlich geprägten Konkordanzdemokratie geführt haben. Die Kleinheit der Verhältnisse, die multiple Vielfalt, der existentielle Zwang zum Kompromiss, die schicksalhafte Überlebensstrategie mitten in Europa, die Vergangenheit ohne Monarchie, aber auch ohne aktive Aussenpolitik, das Fehlen grosser sozialer Umwälzungen, ein traditionell starker Mittelstand, Föderalismus und Minderheitenschutz als *raison d'être* der Schweiz, die Entwicklung der direkten Demokratie von unten nach oben und über einen langen Zeitraum, die Dreistufigkeit der Demokratie im Bundesstaat – sie alle dürften zu den systembegründenden Faktoren zählen.

ICH SCHLIESSE MIT ZWEI FESTSTELLUNGEN:

Die Entwicklung der schweizerischen Demokratie belegt anschaulich, dass jede Demokratie auf ausserrechtliche und ausserstaatliche Bedingungen angewiesen ist. Diese variieren von Land zu Land.

Es kann deshalb niemals gesagt werden, welches die beste Demokratie allgemein sei. Vielmehr ist zu fragen, welche Demokratie unter welchen Bedingungen und in welchem Zeitraum geschaffen oder fortentwickelt werden kann. Die schweizerische Demokratie profitierte und profitiert massgeblich von einer sie stützenden *Ambiance*. Die Verhandlungsdemokratie hat sich nicht als Systementscheid herausgebildet, sondern durch ein *Zusammentreffen* von verfassungsrechtlichen, geschichtlichen, soziokulturellen und politischen *Entwicklungen und Gegebenheiten*.

Unabdingbare Voraussetzung jeder Demokratie ist aber ihre *rechtsstaatliche* Fundierung, und dazu zähle ich auch die Anerkennung von Grenzen des Mehrheitsprinzips durch die Menschenrechte und durch den Schutz struktureller Minderheiten. Ebenso grundlegend erscheint eine demokratische Gesinnung, die alle Menschen in ihrer Einzigartigkeit ernst nimmt, Verschiedenheit anerkennt und veränderbare Mehrheitsentscheide, die in einem offenen und fairen Meinungsbildungsprozess entstanden sind, akzeptiert. Letztlich dürfte das *Geheimnis jeder* Demokratie in der vorbehaltlosen Anerkennung der unverlierbaren Würde jedes Menschen, im bedingungslosen Glauben an die friedliche und faire Konfliktlösung, sowie im *Mass* liegen, im Massvollen, im Ausgleich – und damit in der Absage an jedwede Form der Radikalität.

Referat gehalten am 25. September 2007 an der Andrassy Gyula Deutschsprachigen Universität Budapest. Der Vortragsstil wurde beibehalten.



René Rhinow, geboren 1942, wohnhaft in Seltisberg (Schweiz). Rechtsberater des basellandschaftlichen Regierungsrates (1972-1977); Verwaltungsgerichtspräsident (1978-1981); Professor (Ordinarius) für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel (1982-2006). Mitglied des Ständerates (Senats; 1987-1999); dessen Präsident (1999); Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes seit 2001.