

"Demokratismus" : eine Schweizer Krankheit?

Autor(en): **Rentsch, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **78 (1998)**

Heft 9

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165943>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Hans Rentsch

«DEMOKRATISMUS» – EINE SCHWEIZER KRANKHEIT?

Schweizer «Demokratismus», verstanden als ideologische Überhöhung des Schweizer Modells, geht von einem einseitigen Demokratiekonzept aus, nach dem demokratisch alle Entscheidungen seien, die einerseits mit einer direkten Beteiligung des Volkes zustande kommen und andererseits möglichst alle vernehmbaren Minderheiten und Randgruppen berücksichtigt werden, meint Hans Rentsch im folgenden Beitrag. Das lähme den politischen Entscheidungsprozess. Dem hält Reiner Eichenberger entgegen, dass direkte Demokratie den politischen Wettbewerb stärke, den die Parteien nicht mehr garantieren könnten, und überstürzte Entscheidungen verhindere. Nicht umsonst nehme die Zahl unmittelbarer Volksbefragungen in anderen Repräsentativ-Demokratien zu. Die Schweizer Monatshefte führen die Debatte mit einer Duplik von Hans Rentsch in ihrer Oktober-Ausgabe fort. (Red.)

Demokratiedefizit I: Wirkungslose Wahlen

Nationalratswahlen sind zu einem unbedeutenden Ritual verkommen, das immer weniger Leute interessiert. Ist es nicht eigenartig, dass in der schweizerischen Öffentlichkeit der Rücktritt von Nationalrat *Helmut Hubacher* nur durch den prominenten Abtretenden zum Ereignis wurde, während die Nachfolge nicht das geringste Interesse weckte? Über die nachrutschende Nationalrätin fand sich in der Presse eine winzige Meldung. Zentrales Anliegen des Nachrutschens ist es, die Parteizusammensetzung im Parlament nicht zu verändern, auch wenn es dazu Anlass gäbe. Personen sind völlig sekundär und weitgehend austauschbar. Was für ein kümmerliches demokratisches Ereignis ist dieses Nachrutschen etwa im Vergleich zu einer Nachwahl in Grossbritannien, wo schonungslos über Leistungen abgerechnet wird! Und bei prekären Mehrheitsverhältnissen erhalten Nachwahlen besonderes Gewicht.

Wenn sich das Volk zwischen den Parlamentswahlen oft und immer häufiger zu Sachfragen äussern kann, verlieren Wahlen und das gewählte Parlament an Bedeutung. Diesen Zusammenhang bestreitet in politisch interessierten Kreisen kaum jemand. Weit weniger beachtet werden die Fragwürdigkeiten des Wahlsystems. Nationalratswahlen sind zwar praktisch reine Parteienwahlen, aber der komplizierte und intransparente Wahlmodus nährt die Illusion einer Personenwahl, weil man Kandidaten streichen, doppelt einsetzen oder auf einer anderen Parteiliste

eintragen kann. Zudem bleibt das Personal auf den Wahllisten, ausser in kleinen Kantonen, für die Wähler weitgehend anonym; die persönliche Bindung der Gewählten an die Interessen der Wählerschaft ist gering. Als viel stärker erscheint dagegen die Parteibindung der Gewählten¹.

Trotz der offensichtlichen Entwertung der Wahlen zieht es der Bundesrat vor, im Rahmen der Verfassungsrevision weiter an unseren direkten Volksrechten zu schrauben, statt die Gewichte im politischen Gesamtsystem wieder mehr zugunsten von Wahlen und Parlament zu verschieben.

Demokratiedefizit II: Minderheitenschutz bis zum Exzess

Die Schweiz bestehe aus lauter *Minderheiten*, lautet ein Standardargument, das die Besonderheiten des schweizerischen politischen Systems begründen soll. Eine Gesellschaft aus lauter Minderheiten (neuer Jargon: *Randgruppen*) müsse besondere politische Verfahren entwickeln, um allen gerecht zu werden und nicht an inneren Spannungen zu zerbrechen. Zwischen Minderheitenschutz und Demokratieprinzip herrscht aber ein Verhältnis des latenten Konfliktes; exzessive Rücksichtnahme auf Minderheiten strapaziert die Rechte der Volksmehrheit. Somit heisst auch hier die Aufgabe, ein Gleichgewicht zwischen zwei widersprüchlichen Anliegen aufrechtzuerhalten. Und da wir in einer dynamischen Welt leben, kann das Gleichgewicht kein stationärer Zustand sein. Entweder müssen stabile Institutionen Anpassungen

ermöglichen, oder die Institutionen selbst müssen reformfähig sein.

Für die traditionellen sprachlichen und religiösen Minderheiten hat man schon im letzten Jahrhundert institutionell vorgesorgt: durch den Ständerat als gleichberechtigte zweite Kammer, die direkten Volksrechte und das Ständemehr. Später verstärkte man den Einbezug von Minderheiten zusätzlich mit dem Übergang von Majorz- zu Proporzahlen für den Nationalrat. Heute ist die schweizerische Politik in einem qualitätsgefährdenden Ausmass *durchproportionalisiert*. Der Glaube, Proporz sei a priori demokratischer als Majorz, weil auch Minderheiten in Wahlen eine Chance hätten, ist in vielen Schweizer Köpfen zur Ideologie erstarrt.

Das *Ständemehr* als gewollte Abweichung vom Demokratieprinzip erhielt mit der Häufung obligatorischer Referenden eine immer grössere Bedeutung. Zudem verschoben sich durch die Verstärkung die Stimmgewichte ganz beträchtlich. So wiegen heute Neinstimmen aus kleinen ländlichen Kantonen im Vergleich zu Stimmen aus grossen Kantonen noch um ein Vielfaches schwerer als vor hundert Jahren. Damit wächst auch das Risiko von Konflikten zwischen Volks- und Ständemehr, und es ist heute ohne weiteres ein zustimmendes Volksmehr von 55 Prozent mit einem ablehnenden Ständemehr denkbar.

*Wenn zentralistisch organisierte
Länder föderalistischer werden wollen,
kann dies ja nicht heissen, dass die
Schweiz mit ihren bereits überaus
dezentralen Strukturen auch noch
föderalistischer werden muss.*

Problematisch wird dies, wenn in fundamental wichtigen Fragen das Ständemehr den Ausschlag gegen Neuerungen geben sollte. Die EWR-Abstimmung von 1992 und die EWR-Nachgefechte vermittelten, trotz noch knapp doppeltem Nein, einem Vorgesmack auf künftige institutionell bedingte Zerreibproben². Dies ist kein Votum gegen das Ständemehr an sich, sondern gegen die auf demographischem Weg übersteigerte Vetomacht bestimmter Minderheiten.

Das *fakultative Referendum* verleiht gut organisierten Minderheiten Vetomacht gegen Neuerungen. Oft genügt bereits die Drohung mit dem Referendum, um Neuerungsvorschläge abzublocken. Weil das Gesetzesreferendum für eine Vorlage aufschiebende

Wirkung hat, sind die Anhänger des Status-Quo bevorteilt. Viele Leute meiden den beträchtlichen Aufwand, um sich über die Folgen von Neuerungen eine fundierte Meinung zu bilden. Dann neigen sie entweder zur Beibehaltung vertrauter Zustände oder sie gehen gar nicht zur Urne. Beides wirkt sich zugunsten von blockierenden Minderheiten aus. Ein aufhebendes Referendum, das erst nach einer gewissen Frist seit Inkrafttreten einer Vorlage ergriffen werden könnte, würde dieser Status-Quo-Verzerrung entgegenwirken, weil die Stimmbürger vor der Abstimmung mit der Neuerung bereits Erfahrungen sammeln könnten.

Die wegen der Bevölkerungsentwicklung *sinkenden Unterschriftenquoten* brachten neue «Randgruppen», das heisst wechselnde Minderheiten, ins direkt demokratische Spiel mit Referenden und Initiativen. Gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen argumentieren solche Gruppen gerne mit gestiegenen Sammlungskosten. Diese Kosten sind aber um so tiefer, je allgemeiner die Interessen sind, die mit einem Abstimmungsthema angesprochen werden. Ad-hoc-Gruppen, die kein Programm verkörpern, sondern nur für ein punktuell Anliegen Leute mobilisieren wollen, haben zwingend und im Grunde auch vernünftigerweise höhere Mobilisierungskosten als programmorientierte Gruppen mit einer permanenten Anhängerschaft. Dass Klagen über die gestiegenen Sammlungskosten gerade von solchen «neuen» Minderheiten immer lauter erklingen, sollte nicht einfach zu politischem Nachgeben veranlassen. Vielmehr müsste man gerade darin ein Symptom für eine möglicherweise verhängnisvolle Eigendynamik des direkt demokratischen Systems erkennen: ein Minderheitenschutz, der sich selbst verstärkt und der immer neue Minderheiten mit der Initiativ- und Referendumsfähigkeit ausstattet und schliesslich eine Rückkehr zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Minderheitenschutz und den Rechten der Mehrheit verhindert.

Auch den Föderalismus haben wir in der Schweiz auf die Spitze getrieben. *Überzogener Föderalismus* besteht etwa darin, Aufgaben, die besser vom Zentralstaat übernommen würden, (wieder) an die Kantone zu delegieren. Der Einfluss der Kantone scheint in der Schweiz wieder am Steigen zu sein; die verschiedenen Konferenzen der Kantonsregierungen machen sich jedenfalls seit einigen Jahren mit zum Teil geradezu staatenbündlerischen Vorstellungen immer lauter bemerkbar. Nur: Zentralisierung ist nicht a priori schlecht. Gewisse Aufgaben der heutigen Zeit sind nur zentralstaatlich vernünftig zu bewältigen. Die föderalistischen Reflexe gegen Kompetenzabtretungen an den Bund verhindern dies. Wenn zentralistisch organisierte Länder föderalistischer werden wollen, kann dies ja nicht heissen, dass die

Schweiz mit ihren bereits überaus dezentralen Strukturen auch noch föderalistischer werden muss. Wie für die direkte Demokratie gibt es auch für den Föderalismus ein Optimum zwischen zwei Extrempolen.

Demokratiedefizit III: Eine nicht abwählbare Regierung

Letztes Jahr fragte ein Journalist *Bundesrat Ogi*, ob er sich schon ein griffiges Motto für sein rundes Präsidentschaftsjahr 2000 ausgedacht habe. Die Antwort des Magistraten war weniger interessant als der Umstand, dass der Angesprochene *erstens* mit Sicherheit davon ausgehen kann, im Jahr 2000 immer noch Bundesrat zu sein, wenn er dies wünscht, *zweitens*, dass das Ergebnis der «Wahl» zum Bundespräsidenten schon Jahre voraus bekannt ist und *drittens*, dass diese Eigentümlichkeiten mit dem verbreiteten Selbstbildnis der Schweiz als Demokratie-Weltmeisterin ohne weiteres kompatibel sind.

Die Bestätigungswahlen für den Bundesrat sind blosser Populartests. Unsere Bundesräte sind mit dem bestehenden Wahlmodus faktisch nicht abwählbar. Das Wahlsystem provoziert strategisches Verhalten und unaufrichtiges Wählen. Das wissen zwar auch die Beteiligten (alles Angehörige der politischen Elite), aber die Bundesversammlung zelebriert weiterhin jedes Jahr mit grossem Ernst das Bestätigungsritual. Wahlen, die keine sind – das scheint hierzulande niemanden ernsthaft zu beunruhigen³.

Zur faktischen Nichtabwählbarkeit der Regierung passt, dass selbst Abstimmungsniederlagen in wichtigsten Angelegenheiten für unsere Regierung kein Anlass zum Rücktritt sind. Darin spiegelt sich eine eigenartige Auffassung von politischer Verantwortung. Offenbar erwartet man von den repräsentativen Organen, dass diese nach verlorenen Abstimmungen nicht das Handtuch werfen, sondern gefälligst den «Volkswillen» respektieren und umsetzen, auch wenn dieser mit den durch die abgelehnte Vorlage verfolgten Regierungszielen unvereinbar ist. Es braucht wohl für Regierungsmitglieder eine besondere mentale Disposition, um in einem solchen System über Jahre ohne sichtbaren Schaden durchzuhalten.

«Demokratismus» – Risiken einer überzogenen Abstimmungsdemokratie

Solange die Schweiz als wirtschaftliche Erfolgsstory wahrgenommen wurde, gab es keine Zweifel an der Vorzüglichkeit ihrer politischen Institutionen. Das hat sich mit dem Übergang in eine von Unsicherheit und Pessimismus geprägte Stagnation seit 1990 geändert. Das Bewusstsein für Schwächen des politischen Systems hat sich geschärft. Dazu hätte es allerdings

schon früher Anlass gegeben, hätte man die internationalen Wirtschaftsstatistiken realistisch, nämlich kaufkraftbereinigt, interpretiert. Die Schweiz verzeichnete gemäss OECD-Zeitreihen schon zwischen 1960 und 1985 im Durchschnitt die tiefsten wirtschaftlichen Wachstumsraten aller wichtigen Industrieländer. Dazu gibt es eine plausible politisch-ökonomische These: Eine partiell überzogene Demokratie im Sinne einer Volks- und Minderheitenherrschaft neigt zur Strukturhaltung, verursacht hohe Entscheidungs- und Reformkosten und behindert die gedeihliche Entwicklung des Landes.

Jedenfalls scheint es, dass das «Schweizer Modell» wirtschaftlich seine besten Zeiten hinter sich hat. So hat das fakultative Referendum als billiges Obstruktionsinstrument von sich gegenseitig stützenden Interessengruppen über Jahrzehnte und bis heute eine *wettbewerbsfeindliche und strukturhaltende Wirtschaftspolitik* begünstigt. Die Vertreter der protektionistisch-föderalistisch geprägten binnenwirtschaftlichen Branchen dominieren unsere politischen Institutionen; sie sind in Exekutiven, Parlamenten und Kommissionen auf allen Stufen stark übervertreten. Gegen deren Widerstand gelang es z. B. nicht, einen wirklichen schweizerischen Binnenmarkt zu schaffen. Mit der Globalisierung zeigen sich nun immer grössere Interessengegensätze zwischen Binnenwirtschaft und international tätigen Branchen. Man kann den internationalen Sektor der Schweizer Wirtschaft heute als die gewichtigste politisch majorisierte Minderheit sehen. Kein Wunder löst man sich dort zunehmend vom Heimterritorium und entzieht sich so einer Politik, die in den Klauen binnenwirtschaftlich-protektionistischer Kräfte weiterhin Reformkompromisse produziert, die viel mehr tagespolitischen Gruppeninteressen als dem langfristigen Gesamtwohl des Landes verpflichtet sind. ♦

HANS RENTSCH, 1943 geboren, studierte Betriebs- und Volkswirtschaftslehre an der Universität Bern. 1973 Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität Bern. Ab 1978 selbständiger Wirtschaftsberater in den Bereichen Strategie, Planung, Controlling, Führung, Organisation. Ab 1983 Leiter des FWS Forschungsinstituts für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Zürich.

¹ Siehe dazu die fundierte Analyse von Urs Luterbacher, Elections et mode de scrutin en Suisse: considérations critiques et propositions de modification, in: Silvio Borner und Hans Rentsch: *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Verlag Rüegger Chur/Zürich 1997, S. 221ff.

² Dass die Abstimmung über das Vertragswerk aus den bilateralen Verhandlungen mit der EU allein am Ständemehr scheitern wird, erscheint heute als durchaus realistisches Szenario.

³ Nach Karl Poppers Demokratieverständnis ist die Schweiz faktisch keine wirkliche Demokratie. Popper bezeichnet die gewaltlose Absetzbarkeit einer gewählten Regierung als das entscheidende Merkmal der Demokratie, und nicht die Herrschaft des Volkes, die ohnehin eine Illusion sei.