

Faculty of Humanities and Social Sciences
Department of Political Science

Working Paper Series „Glocal Governance and Democracy“

Joachim Blatter

Kritik der Schweizer Demokratie



Joachim Blatter

Kritik der Schweizer Demokratie

Working Paper Series „Glocal Governance and Democracy“ 09

Department of Political Science

University of Lucerne

December 2014

ISSN 1662-923X

Copyright by the author

Downloads: <https://www.unilu.ch/en/faculties/faculty-of-humanities-and-social-sciences/institutes-departements-and-research-centres/departement-of-political-science/research/#c28622>

With its working paper series “Glocal governance and democracy” the Institute of Political Science at the University of Lucerne provides the opportunity to present conceptual ideas, normative debates and empirical findings regarding current political transformations of the modern state system. The term “glocalization” addresses key transformations in respect to levels of governance and democracy – multiplication and hybridization. These features can also be observed in the processes of horizontal interpenetration and structural overlaps among territorial units (transnationalization), in new forms of steering with actors from the private, the public and the non-profit sector (governance), in the interferences among functional regimes and discourses and in emerging new communities and networks between metropolitan centres and peripheries on various scales. One of our core themes is migration and its consequences for development, transnational integration and democracy. A second field of research and discussion is governance and democracy in functionally differentiated and multi-level systems.

Prof. Dr. Joachim Blatter is Professor of Political Science at the University of Lucerne
joachim.blatter@unilu.ch

Contact:

University of Lucerne
Faculty of Humanities and Social Sciences
Department of Political Science
Frohbürgstrasse 3
Postfach 4466
6002 Lucerne

T +41 41 229 55 91

F +41 41 229 55 85

E-Mail: polsem@unilu.ch

Kritik der Schweizer Demokratie

Abstract

Die wichtigsten normativen Demokratietheorien liefern die Grundlage für eine Evaluation und Kritik der Schweizer Demokratie. Dabei zeigt sich, dass die Schweiz Imposantes vorzuweisen hat: eine intensive Partizipation der Bevölkerung, die umfangreiche Realisierung negativer und positiver Freiheit und eine problemlösungs- und konsensorientierte Diskussionskultur. Allerdings sind auch massive Defizite zu konstatieren: eine starke Exklusivität, die Missachtung verschiedenster Gleichheitsprinzipien und die Ignoranz gegenüber externen Effekten. Eine erste Kritik ergibt sich aus der Erkenntnis, dass die vorherrschenden Vorstellungen und Ausprägungen von Demokratie aus normativ-theoretischer Sicht sehr einseitig ausgerichtet sind. Die zweite Kritik besteht darin, dass die Schweizer Demokratie mit einem ausgeprägten Partikularismus einhergeht und damit die im 21. Jahrhundert notwendige Ergänzung der nationalen Demokratie durch eine transnationale bzw. kosmopolitische Demokratie behindert. Die Schweiz taugt damit nur bedingt als Modell für die Zukunft der Demokratie.

Keywords: Normative Demokratietheorien, Partizipation, Exklusion, Freiheit, Gleichheit, deliberative Qualität, Anerkennung der Anderen

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Überblick.....	5
2	Die Ausprägungen republikanischer Demokratievorstellungen in der Schweiz	9
2.1	<i>Partizipation und Identifikation.....</i>	<i>10</i>
2.2	<i>Bürgerstatus und Schutz vor ungerechtfertigter Herrschaft</i>	<i>13</i>
3	Die Ausprägungen liberaler Demokratievorstellungen in der Schweiz	18
3.1	<i>Negative und positive Freiheit</i>	<i>19</i>
3.2	<i>Formale Gleichheit und materielle Chancengleichheit in der Politik</i>	<i>25</i>
4	Die Ausprägungen deliberativer Demokratievorstellungen in der Schweiz	27
4.1	<i>Rationale Argumentation und Konsensbildung</i>	<i>29</i>
4.2	<i>Kaum Aufmerksamkeit für externe Effekte und keine Anerkennung der Anderen</i>	<i>31</i>
5	Zusammenfassung und Schlussbemerkungen	36
	Literaturverzeichnis.....	39

1 Einleitung und Überblick¹

Für die meisten Schweizerinnen und Schweizer funktioniert ihre Demokratie nicht nur zufriedenstellend, sie sind sogar stolz auf sie. Im internationalen Vergleich äussern sie die grösste Zufriedenheit mit der Art und Weise wie die Demokratie im eigenen Land funktioniert und zeigen das meiste Vertrauen in die eigene Regierung (Freitag 2013). Deswegen verwundert es nicht, dass das ausländische Interesse an der Schweizer Demokratie steigt² und das Schweizer Modell der Demokratie sogar als zukunftssträchtiger Exportartikel angepriesen wird (z.B. Forster 2012, NZZ 3.7.2012: 9, vorsichtiger: Longchamp 2011). Gleichwohl beklagen Experten auch für die Schweiz eine Kluft zwischen Realität und Idealen (z.B. Linder 2012: 6) und engagierte Demokraten diagnostizieren sogar eine „Krise der Demokratie“. Im folgenden Beitrag möchte ich zeigen, dass die Zufriedenheit der Schweizerinnen und Schweizer mit ihrem politischen System in vergleichender Perspektive in vielfacher Hinsicht durchaus gerechtfertigt ist (so auch Vatter 2014: 566), wenn man aber den Massstab normativer Demokratietheorien anlegt, sich neben den erheblichen Stärken auch gravierende Defizite zeigen. Vor allem möchte ich aber argumentieren, dass das Problem nicht in der Diskrepanz zwischen Realität und Ideal liegt, sondern dass in der Schweiz zu einseitige Idealvorstellungen von Demokratie vorherrschen und dass diese diskursiv dominierenden und institutionell verankerten Ideale einer transnationalen Welt nicht gerecht werden.

¹ Die Stiftung Lucerna hat im Frühling 2013 einen Tagungszyklus eingeleitet, der unter dem Titel „Demokratie in der Krise“ firmiert und explizit auf eine Diskussion über den Zustand der Demokratie in der Schweiz abzielt (<http://www.lucerna.ch/index.php?type=aktuell>, 12.12. 2013). Dieser Beitrag entspricht weitgehend dem Vortrag, den der Autor auf der Auftaktveranstaltung dieser Tagungsreihe gehalten hat. Sehr hilfreiche Kommentare zum Vortragsmanuskript gab es von den beiden Tagungsverantwortlichen, Daniel Brühlmeier und Philippe Mastronardi, sowie von Hanspeter Kriesi. Eine leicht modifizierte Version wurde dann als Beitrag des Seminars für Politikwissenschaft zur Feier des 20-jährigen Jubiläums der Kultur- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern am 21.11.2013 präsentiert. Im Verlaufe des Überarbeitungsprozesses habe ich grosse Unterstützung von Andrea Blättler und Samuel Schmid erhalten. Für konstruktive Kritik und hilfreiche Anregungen bedanke ich mich auch bei Sandra Lavenex, Andreas Balthasar, André Bächtiger, Andrea Schlenker und Omar Serrano. Die Verantwortung für die Analysen und Bewertungen trägt aber natürlich ausschliesslich der Autor.

² So erfreut sich das Zentrum für Demokratie in Aarau eines regen Interesses aus Deutschland; vgl. z.B. Auer/Holzinger 2013.

Der Kern des folgenden Aufsatzes besteht darin, die Vorstellungen von demokratischer Selbstbestimmung, wie sie im öffentlichen Diskurs vorherrschen, institutionell verankert sind und sich in zentralen Politikfeldern ausprägen, aus der Perspektive von drei normativen Demokratietheorien – der republikanischen, liberalen und deliberativen Theorie – zu beleuchten und zu bewerten. Dabei wird sich zeigen, dass die Schweiz aus jeder Perspektive Imposantes vorzuweisen hat: eine intensive Partizipation der Bevölkerung, die umfangreiche Realisierung negativer und positiver Freiheit und eine problemlösungs- und konsensorientierte Diskussionskultur. Allerdings sind auch massive Schwächen und Defizite zu konstatieren: eine im internationalen Vergleich starke Exklusivität, die Missachtung verschiedenster Gleichheitsprinzipien und die Ignoranz gegenüber externen Effekten bzw. eine geringe Anerkennung der externen Anderen.

Im Laufe der Analyse zeigen sich erste Indizien und Argumente für die Annahme, dass die meisten Schwächen zwar nicht zwingend-logisch, aber doch faktisch-historisch mit den Stärken zusammen hängen. Aus der Sicht eines rein empirisch ausgerichteten Politologen ergibt sich daraus noch kein Problem. Denn aus einer solchen Sicht gibt es verschiedene legitime Vorstellungen bzw. Konzeptionen von Demokratie – unterschieden werden traditionellerweise vor allem die republikanische und die liberale Demokratietheorie (Held 2006). Mit diesen Theorien sind verschiedene Grundprinzipien einer guten demokratischen Ordnung (z.B. Sicherung von kollektiver versus individueller Selbstbestimmung) und unterschiedliche institutionelle Schwerpunktsetzungen (z.B. Mehrheitsprinzip versus Minderheitenschutz) verbunden. Jede konkrete, reale Demokratie betont und verwirklicht bestimmte Grundprinzipien besonders stark und vernachlässigt dafür andere.

Eine solche Perspektive ist sicherlich nicht falsch. Eine rein empirisch-vergleichende Perspektive berücksichtigt aber zu wenig, dass die wichtigsten normativen Konfliktlinien und faktischen „trade-offs“ innerhalb der jeweiligen Theorierichtungen liegen, wie ich bereits bei der demokratietheoretischen Analyse des Horizontalföderalismus in der Schweiz gezeigt habe (Blatter 2010b). Vor allem liefert sie alleine aber keine Basis für eine normative Bewertung existierender Demokratien. Dafür braucht es normative Kriterien und einen expliziten Standpunkt. Der normative Ausgangspunkt meiner Kritik ist deswegen folgendermassen zu formulieren: Eine zeitgemässe Demokratie, die normative Legitimität für sich in Anspruch nehmen möchte (im Gegensatz zur empirischen Legitimität, zur Unterscheidung vgl. Blatter 2007), muss verschiedenen demokratietheoretischen Imperativen gerecht werden, indem sie

sowohl republikanische, liberale wie auch deliberative Prinzipien in einem ausdifferenzierten Institutionensystem arbeitsteilig umsetzt. Vor allem aber darf bei der Spezifizierung dieser Prinzipien keine Strömung innerhalb dieser Demokratietheorien klar dominieren und keine Strömung vollkommen ignoriert werden. Die wichtigste Aufgabe einer kritischen politischen Theorie ist es, die jeweils in bestimmten (nationalen) Kontexten existierende konzeptionelle Einseitigkeit zu kritisieren und in Frage zu stellen (Blatter 2012). Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine erste Kritik an der Schweizer Demokratie insofern, als dass die vorherrschenden Vorstellungen und Ausprägungen von Demokratie in der Schweiz zu einseitig ausgerichtet sind.

Eine zweite Kritik ergibt sich aus der Erkenntnis, dass sich die Vorstellung, was Demokratie eigentlich bedeutet, im Laufe der Zeit fundamental gewandelt hat und wir zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor der Herausforderung einer „zweiten Transformation der Demokratie“ stehen. Die erste Transformation der Vorstellung, was Demokratie bedeutet, erfolgte im Vorfeld und im Laufe der amerikanischen Revolution und wurde u.a. von den intellektuellen Gründervätern der USA in den *federalist papers* entwickelt. Die amerikanische Revolution verkörperte den Durchbruch eines liberalen Verständnisses von Demokratie, in der Schwerpunkt auf den Wettbewerb zwischen politischen Parteien und auf institutionelle *checks and balances* gelegt wurde, während die älteren republikanischen Prinzipien der intensiven Partizipation sowie der Identität und Alterität von Herrschenden und Beherrschten in den Hintergrund traten. Damit wurde Demokratie zu einer Herrschaftsform, die nicht mehr nur in kleinen, homogenen und exklusiven Stadtrepubliken und Landsgemeinden funktionieren kann, sondern auch in grossräumigen Nationalstaaten (Dahl 1989: 213-224).

Nun stehen wir vor der Herausforderung, dass sich die sozio-ökonomischen und kulturellen Zusammenhänge so weit über die Grenzen der Nationalstaaten hinaus entwickelt haben, dass die liberal-repräsentative Demokratie der modernen Nationalstaaten nicht mehr ausreicht, um politische Selbst- und Mitbestimmung für alle von politischer Herrschaft Betroffenen zu gewährleisten. Wir müssen in unseren normativ-theoretischen Entwürfen – aber auch in der Praxis – neue Prinzipien und institutionelle Strukturen entwickeln, welche den gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklungen entsprechen. Mit anderen Worten: Wir brauchen ein neues Verständnis dafür, was demokratische Selbst- bzw. Mitbestimmung in einer Welt bedeutet, die a) durch massive internationale sozio-ökonomische Verflechtungen und grenzüberschreitende *spill-overs* und (Inter-)Dependenzen, b) durch die Omnipräsenz von

einer Vielzahl von elektronischen Medien und c) durch räumliche Mobilität/Migration gekennzeichnet ist. Eine notwendige und in Teilen bereits verwirklichte „zweite Transformation der Demokratie“ ist u.a. dadurch gekennzeichnet, dass verschiedene Demokratiemodelle gleichzeitig realisiert werden sollten. Die vorherrschende repräsentativ-parlamentarische Demokratie sollte durch eine Revitalisierung partizipativ-dezentraler Formen demokratischer Selbst- und Mitbestimmung, vor allem aber durch neue Formen deliberativ-transnationaler Demokratie ergänzt werden (Blatter 2010a).

Aus den folgenden Analysen wird deutlich, dass die Schweiz durchaus als Vorbild für die erste Form der Ergänzung der repräsentativen Demokratie dienen kann. Es zeigt sich aber auch, dass die stark partizipativ, wirtschaftsliberal und konsensorientierte Ausrichtung der Schweizer Demokratie mit einem ausgeprägten Partikularismus einhergeht und damit die von mir als wichtiger erachtete Ergänzung der nationalen durch eine transnationale bzw. kosmopolitische Demokratie behindert. Die zweite Kritik der Schweizer Demokratie liegt dann darin begründet, dass sie mit ihren einseitigen Prinzipien und der damit verbundenen praktischen Politik die Realisierung neuer Formen demokratischer Selbst- und Mitbestimmung jenseits des Nationalstaates mehr behindert als befördert.

Auch wenn das Nachfolgende primär als normativ-theoretischer Diskussionsbeitrag zu verstehen ist, und empirische Informationen nur in überblicksartiger oder aber in beispielhafter Form einfließen, möchte ich einem zentralen Qualitätskriterium der empirischen Sozialforschung nachkommen: Das Vorgehen sollte explizit und transparent gemacht werden, um die Begrenztheiten der empirischen Basis zu verdeutlichen und den Nachvollzug und die Kritik an den Ergebnissen zu erleichtern. Im Folgenden wird kurz das Vorgehen skizziert, das davon gekennzeichnet ist, dass kurz und prägnante Einschätzungen zu einer breiten Palette von demokratietheoretischen Kriterien vorgenommen werden sollten. Um die dominierenden Vorstellungen von Demokratie im öffentlichen Diskurs, in den etablierten Institutionen und in zentralen Politikfeldern zu identifizieren, wurden zum einen die zentralen politikwissenschaftlichen Werke zum politischen System der Schweiz konsultiert (v.a. Vatter 2014, Linder 2012, Neidhart 2002), zum anderen wurde der Diskurs in der Neuen Zürcher Zeitung (inklusive NZZ am Sonntag) verfolgt. Letzteres in der Annahme, dass in der NZZ die dominierenden Vorstellungen von Demokratie in der Schweiz am besten zum Ausdruck kommen – vor allem, weil sie als wichtigste Qualitätszeitung mit „Leuchtturmfunktion“ in der Schweiz gilt, und intensiv über die relevanten Themen berichtet, die zentralen Akteure

ausführlich zu Wort kommen lässt, und gleichzeitig auch Einfluss auf die Meinung von Entscheidungsträgern und politisch interessierten Kreisen ausübt. Darüber hinaus stellt die NZZ die eindeutig wichtigste Plattform für Politikwissenschaftler/innen und andere akademische Autoren dar, um ihre wissenschaftliche Ergebnisse einer breiten Öffentlichkeit zu präsentieren. Die ergänzende Lektüre des Tagesanzeigers ermöglichte es, eine Einschätzung zu bekommen, inwieweit die dominierende Meinung in der NZZ ergänzt oder herausgefordert wird. Die Einschätzungen basieren auf einer kontinuierlichen Lektüre der beiden Zeitungen seit dem Jahr 2006, wobei als beispielhafte Quellen primär Veröffentlichungen im Jahr 2013 aufgeführt werden. Dort wo es für die Präzisierung bzw. Fundierung der Argumentation nötig erschien, wurde die Zeitungsreferenz durch Originalquellen ersetzt oder ergänzt, normalerweise werden aber auch die Beiträge der Wissenschaftler in der Form zitiert, wie sie sie dem breiten Schweizer Publikum präsentieren. Damit entspricht auch die Dokumentation der Quellen der grundlegenden Idee des Aufsatzes, primär die in der Schweizer Öffentlichkeit verankerten und medial (re)produzierten Vorstellungen von demokratischer Selbstbestimmung zu identifizieren und zu kritisieren.

2 Die Ausprägungen republikanischer Demokratievorstellungen in der Schweiz

Die republikanische Demokratietheorie geht auf die antiken Vorläufer der modernen Demokratie in Athen und Rom zurück. Sie wurde u.a. von Denkern wie Niccolo Machiavelli und Jean-Jacques Rousseau entwickelt und besitzt eine stark kollektivistische Ausrichtung. Individuelle Selbstbestimmung wird gleichgesetzt mit der kollektiven Selbstbestimmung von (homogenen) Gemeinschaften (Held 2006: 29-55). Innerhalb des Republikanismus lassen sich zwei grundlegende Strömungen unterscheiden: Einerseits die „griechische“ Tradition, in der die intensive politische Partizipation „tugendhafter“ bzw. gemeinwohlorientierter Bürger als Grundlage für die individuelle Selbstverwirklichung und für die kollektive Selbstbestimmung angesehen wird. Andererseits die „römische“ Tradition, in der der von einer politischen Gemeinschaft verliehene Bürgerstatus die Mitglieder dieser Gemeinschaft vor willkürlicher bzw. ungerechtfertigter Herrschaft schützen soll. Beide Traditionen haben in der zeitgenössischen Demokratietheorie eine Wiederbelebung erfahren; erstere durch die

Konzepte der „starken“ bzw. „partizipativen“ Demokratie (z.B. Barber 1984) und durch den „Kommunitarismus“ (z.B. Walzer 1983); letztere durch die explizite Formulierung eines „Neo-Republikanismus“ (z.B. Pettit 1997) und durch die Versuche, den Republikanismus transnational oder kosmopolitisch auszurichten (z.B. Bohman 2007, 2012).

2.1 Partizipation und Identifikation

In der Schweiz sind bis heute die Elemente des traditionellen Republikanismus sehr stark ausgeprägt. Durch einen kleinräumigen Föderalismus und die Existenz von direktdemokratischen Instrumenten auf allen Ebenen des politischen Systems besitzen die Schweizer Bürgerinnen und Bürger vielfältige Möglichkeiten zur politischen Partizipation. Auf diese umfangreiche und intensive Mitbestimmung sind die Schweizerinnen und Schweizer zu Recht stolz und werden von vielen dafür beneidet. Entsprechend dem klassisch-republikanischen Denken sind diese vielfältigen Partizipationsmöglichkeiten aber auch stark an Pflichten und Erwartungshaltungen gebunden. Der Milizgedanke prägt bis heute nicht nur die Schweizer Armee, sondern auch die Politik. Damit verbunden ist die Erwartung, dass die Bürger (und z.T. die Bürgerinnen) gemeinschaftliche Aufgaben nicht an professionelle „Agenten“ (Berufssoldaten bzw. Berufspolitiker/innen) delegieren und sich auf deren Steuerung und Kontrolle konzentrieren, sondern dass sie diese Aufgaben selbst erledigen (Linder 2012: 82-85).

Die Schweiz ist zwar keineswegs kulturell homogen, aber sie besitzt trotzdem eine ausgeprägte nationale Identität, die sich aus der Neutralität sowie aus dem Stolz auf ihre Besonderheit, die direkte Demokratie, speist (Calmy-Rey 2007: 8). Die gemeinsamen Werte der „Willensnation“ Schweiz sind primär politischer Natur und entsprechen damit klassisch-republikanischen Vorstellungen (und weniger denjenigen eines kulturalistisch konzipierten Kommunitarismus, wobei das Bürgerschaftsrecht aber doch stark von der Vorstellung einer sozio-kulturellen Assimilierung durchdrungen ist, vgl. Giugni und Passy 2004). Die Identität ist gleichzeitig stark kleinräumig-partikularistisch ausgeprägt und wird primär durch Abgrenzung und Distinktion gegenüber anderen (re)produziert (und nicht durch Abgrenzung und Distinktion gegenüber der Vergangenheit, was für die Identität z.B. der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union eine viel grössere Rolle spielt). Seit Ende der 1980er Jahre und verstärkt seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts lässt sich bei der Schweizer

Bevölkerung ein Wertewandel hin zu introvertierten und konservativen Werten feststellen und insbesondere der Nationalstolz erfährt einen massiven Aufschwung – bis 2009 auch und gerade bei links orientierten Bürgerinnen und Bürger (NZZ, 20.2. 2011: 26/27, Gfs 2011, demoSCOPE 2013).

Nun gibt es in jüngster Zeit verstärkt Schwierigkeiten mit der Umsetzung des Schweizer Ideals der „starken“ Demokratie. Aus republikanischer Sicht ist die relativ geringe Beteiligung bei Volksabstimmungen zu beklagen, was dazu führt, dass die „entscheidenden Mehrheiten“ bei eidgenössischen Abstimmungen vor der Einführung des Frauenwahlrechtes bei ungefähr 10% der Gesamtbevölkerung lag und danach bei ungefähr 18% (Linder 2012: 307/308). Dieses Problem ist allerdings zu relativieren, denn trotzdem gibt es eine im internationalen Vergleich immer noch intensive Partizipation der Bürger/innen (Vatter 2014:552).

Deutlich problematischer ist die soziale Selektivität der politischen Beteiligung, die sich zwar in allen Demokratien bei Wahlen zeigt, die aber in der Schweiz wohl noch dadurch verstärkt wird, dass eine stark ausgeprägte direkte Demokratie zu einer geringen Beteiligung bei Wahlen führt (Stadelmann-Steffen und Freitag 2009). Bürgerinnen und Bürger mit höherem Einkommen beteiligen sich bei Wahlen häufiger als solche mit niedrigen Einkommen (Linder 2012: 311-315) und es dürfte bei Abstimmungen nicht anders sein. Damit scheint der Preis für die vergleichsweise intensive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess darin zu liegen, dass sich ein vergleichsweiser grosser Teil politisch nicht oder nur wenig beteiligt. Damit zeigt sich ein deutlicher Trade-off zwischen der Intensität der Partizipation(smöglichkeiten) und der Inklusivität politischer Beteiligung. Probleme zeigen sich insbesondere dort, wo das republikanische Ideal der Selbstregierung eine noch intensivere Beteiligung der Bürger einfordert: beim Militär, bei den politischen Parteien und bei der kommunalen Selbstverwaltung fällt es immer schwerer, das hoch gehaltene Prinzip des Milizsystems mit Leben zu füllen (Wallimann-Bornatico 2010; NZZ 20.12. 2010: 9).

Sollten diese Probleme nun mit einer Revitalisierung klassisch republikanischer Demokratiekonzepte bewältigt werden? Sind Aufforderungen zu einer stärkeren Gemeinwohlorientierung, und der stolze Verweis auf die Schweizer Geschichte, wie sie Bundespräsident Maurer (2013a) in seiner Neujahrsansprache am 1. Januar 2013 ins Feld geführt hat, sinnvoll, um die Schweizer Demokratie zu stärken? Braucht es Sendungen wie die Reihe „Die Schweizer“, um die historischen Wurzeln und gemeinsamen Werte der Eidgenossenschaft Millionen von Zuschauern näher zu bringen?

Wohl kaum, denn zum einen gibt es in der Schweiz alles andere als eine Krise der traditionellen Werte und der nationalen Identität. Vor allem aber geht ein solch traditionelles republikanisches Demokratieverständnis mit beträchtlichen negativen Nebenwirkungen einher. Es ist kein Zufall, dass die Schweiz als letztes Land in der westlichen Welt das Frauenstimm- bzw. Frauenwahlrecht eingeführt hat. Und selbst nach der Einführung des Frauenstimmrechtes, für das man in Appenzell einen Entscheid eidgenössischer Richter benötigte, um den Widerstand der einheimischen Männer zu brechen, schliesst die Schweiz bis heute einen grösseren Prozentsatz ihrer erwachsenen Wohnbevölkerung vom Stimm- und Wahlrecht aus als jede andere westliche Demokratie (wenn man Kleinststaaten wie Luxemburg und den Sonderfall Lettland vernachlässigt, vgl. Blatter, Schmid, und Blättler 2014). 23,4 % der Bevölkerung, d.h. fast jede(r) vierte Einwohner/in der Schweiz besitzt keine schweizerische Staatsbürgerschaft und kann deswegen nicht an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen (Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen 2012: 3). In einigen wenigen Kantonen und Kommunen wurde das kommunale Stimm- und Wahlrecht auf einen Teil der ausländischen Bevölkerung ausgedehnt, ganz überwiegend bleibt dieser Kern der politischen Rechte aber den Bewohnerinnen und Bewohnern mit einem Schweizer Pass vorbehalten (Linder 2012: 66/67).

Es gibt gute Gründe für die Annahme (allerdings noch keinen wissenschaftlichen Beleg dafür), dass die Elemente des klassischen Republikanismus, welche das Schweizerische Regierungssystem und Demokratieverständnis prägen, primär für die starke Exklusivität der Schweizer Demokratie verantwortlich sind³. So scheint es sehr plausibel, anzunehmen, dass gerade weil die Schweizer Bürgerinnen und Bürger sehr grosse Mitentscheidungsmöglichkeiten haben, sie sehr zurückhaltend sind bei der Vergabe des Bürgerrechts an Zugewanderte. Das Bürgerrecht wird nicht als Recht zur Mitbestimmung aller Herrschaftsunterworfenen betrachtet, sondern als Belohnung für eine gelungene Integration. Durch eine äusserst lange Wartezeit (im Normalfall 12 Jahre bis zu Antragseinreichung) und

³ Exklusiv ist die Schweiz allerdings in erster Linie in Bezug auf die politische Inklusion in den demos. In Bezug auf die anderen Mechanismen der sozialen Schliessung war die Schweiz in jüngerer Zeit keineswegs exklusiv. Die mit der Europäischen Union ausgehandelte Personenfreizügigkeit führte in den letzten Jahren zu einem massiven Einwanderungsschub und die sozio-ökonomische Integration der Immigranten gelingt überdurchschnittlich gut (Liebig, Kohls und Krause 2012). Allerdings gilt es hier wiederum einzuschränken, dass die sozio-ökonomische Integration dadurch erleichtert wird, dass die meisten Zuwanderer in der Schweiz (im Gegensatz zu den meisten westlichen Ländern) aus den entwickelten Nachbarländern kommen (ebd.), und dass eine knappe Mehrheit des Schweizer Stimmvolkes jüngst die Weiterführung der Personenfreizügigkeit abgelehnt hat.

die Tatsache, dass über das Bürgerrecht primär auf kommunaler Ebene entschieden wird, wird sichergestellt, dass sich Fremde ausreichend assimiliert haben, bevor sie über kollektive Regeln mitentscheiden können. Das durch das existierende Bürgerrechtsverfahren signalisierte Misstrauen gegenüber Zugewanderten und die Verbindung des Bürgerrechts mit der Wehrpflicht tragen dazu bei, dass ein Grossteil der Zugewanderten gar keine Einbürgerung beantragen, auch wenn viele (ungefähr die Hälfte der 1,8 Mio. Ausländer im Jahr 2010) nach der langen Wartezeit dazu berechtigt sind (Wanner/Steiner 2012: 52).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die klassisch-republikanische Vorstellung von Demokratie in der Schweiz bis heute sehr gut verwirklicht ist. In Bezug auf Umfang und Intensität politischer Partizipation der Bürgerinnen und Bürger gilt sie zu Recht für viele andere Länder als Vorbild. Dass mit der hohen Intensität der Partizipation auch eine starke soziale Selektivität und Exklusivität einhergeht, wird allerdings meist ausgeblendet.

2.2 Bürgerstatus und Schutz vor ungerechtfertigter Herrschaft

Wie sieht es aus, wenn wir die Schweiz aus der Perspektive des Neo-Republikanismus betrachten? In diesem Ansatz wird ein politisches System primär danach beurteilt, inwieweit es ihren Mitgliedern einen Status gewährleisten kann, der sie vor ungerechtfertigter Herrschaft schützt.

Für neo-republikanische Demokratietheoretiker ergeben sich die zentralen Herausforderungen für die demokratische Selbst- und Mitbestimmung in der heutigen Zeit aus den grenzüberschreitenden Verflechtungen und durch die daraus resultierenden Abhängigkeiten und Herrschaftsverhältnisse, denen sich politische Gemeinschaften und ihre Mitglieder ausgesetzt sehen (Bohman 2007). Philippe Pettit (2010: 77-79) unterscheidet drei potentielle Quellen ungerechtfertigter Herrschaft im internationalen System:

- Mächtige Staaten, welche direkt oder indirekt über militärische Drohungen/Interventionen, ökonomischen und diplomatischen Druck und Einfluss auf weniger starke Staaten ausüben.
- Ressourcen-starke private Individuen, vor allem aber multinationale Wirtschaftsunternehmen, die direkt durch Lobbyismus und durch die Finanzierung von Parteien und Politikern, vor allem aber indirekt über mehr oder weniger explizite

Abwanderungsdrohungen Einfluss auf den demokratischen Willensbildungsprozess nehmen.

- Internationale Organisationen, welche zwar durch die Zustimmung von Staaten etabliert wurden, sich aber deren Kontrolle entziehen und deren Handlungsspielräume in willkürlicher Weise einschränken können.

In Bezug auf die erste Form der ungerechtfertigten Herrschaft herrscht in der Schweiz eine sehr einseitige Wahrnehmung vor. Die Schweiz wird als kleines, machtloses Land dargestellt, das sich den egoistischen und ungerechtfertigten Vorgaben von externen Hegemonialmächten (USA, EU) fügen muss⁴. Die Tatsache, dass es die Schweiz mit einer wirtschaftsliberalen Politik geschafft hat, sich in der globalisierten Wirtschaft als bedeutender Finanzplatz und Standort für Hauptquartiere multinationaler Unternehmen zu etablieren, und damit erheblichen ökonomischen Einfluss auf andere Länder ausübt, wird dagegen ausgeblendet. Auf diese einseitige Wahrnehmung werde ich im Kontext der deliberativen Demokratie näher eingehen.

An dieser Stelle möchte ich vor allem auf die Diskrepanz hinweisen, die bei der Einschätzung der beiden anderen Quellen ungerechtfertigter Herrschaft zwischen den neo-republikanischen Theoretikern und der in der Schweiz dominierenden Wahrnehmung herrscht. Für Pettit (2010: 85/86) stellen die internationalen Organisationen die geringste Gefahr für ungerechtfertigte Herrschaft dar, weil sie sehr viel besser als mächtige Staaten und Unternehmen von Demokratien kontrolliert werden können und weil sie für die Bekämpfung von ungerechtfertigter Herrschaft durch mächtige Staaten und ressourcenstarke Unternehmen eine erhebliche Rolle spielen. In der Schweiz wird dies aber ganz anders gesehen. Vor dem Hintergrund einer als erfolgreich betrachteten „Neutralität“ fällt der Beitritt zu internationalen Organisationen wie z.B. den Vereinten Nationen schwer. Während Pettit (2010: 84) die Bildung von politischen Allianzen zwischen weniger starken Staaten als wichtiges Mittel zur Bekämpfung von ungerechtfertigter Herrschaft betrachtet, herrscht in der Schweiz ein grosses Misstrauen gegenüber der Europäischen Union vor. Statt mit den anderen europäischen Staaten ein Gegengewicht zu den Grossmächten zu bilden, setzt die Schweizer Aussenpolitik in

⁴ Beispielfhaft sei auf die 1.August-Rede von Bundespräsident Mauer mit dem Titel „David und Goliath in der Staatspolitik“ (Mauer 2013b) und auf den Leitartikel von NZZ-Chefredakteur Spillmann vom 11.5. 2013 mit dem Titel „EU constrictor“ verwiesen.

jüngster Zeit vor allem auf ein gutes Verhältnis zur aufsteigenden Grossmacht China, um von deren wirtschaftlicher Potenz zu profitieren und um sich von seinen Nachbarländern unabhängiger zu machen. Im Sommer 2013 wurde mit China ein Freihandelsabkommen unterzeichnet. Dabei stört sich die Schweiz nicht daran, dass sie für China ein Einfallstor in den europäischen Markt darstellt, mit dem China europäische Schutzmassnahmen zu umgehen sucht (Zhang, NZZ 19.7. 2013).

Nach einer in der Schweiz weit verbreiteten Ansicht bedrohen die „fremden Richter“ der internationalen Gerichtshöfe und die technokratischen Funktionäre der internationalen Organisationen (z.B. OECD) die Souveränität und demokratische Selbstbestimmung des Schweizer Volkes. Grosse Bedeutung in diesem dominierenden Narrativ besitzt die Behauptung, dass diese Akteure grundsätzlich oder aber zumindest hinsichtlich ihrer Einflussnahme in der Schweiz demokratisch nicht legitimiert seien. Inwieweit sich inter- bzw. supranationale juristische und politische Akteure über die ihnen von den Nationalstaaten zugewiesenen Kompetenzen hinaus verselbständigen und damit gewachsene und verankerte Demokratiemodelle innerhalb der Nationalstaaten bedrohen, darüber lässt sich trefflich streiten. Schweizerische Stimmen, die auf solche Gefahren hinweisen, sind als Gegengewichte zu den supra- und transnationalen Akteuren und Organisationen sicherlich sinnvoll (so auch Linder 2012: 428/429). Sie wären allerdings glaubwürdiger, wenn sie die Problematik der „ungerechtfertigten Herrschaft“ nicht so einseitig thematisieren würden.

Es besteht die Gefahr, dass durch die Problematisierung supranationaler politischer und juristischer Instanzen deutlich gravierendere ungerechtfertigte Herrschaftsverhältnisse ausgeblendet werden⁵. In einer Welt, in der die Nationalstaaten unter dem Banner des Freihandels und der Deregulierung ihre Kontrolle der grenzüberschreitenden Kapital-, Dienstleistungs- und Warenströme weitgehend aufgegeben haben, wird der Handlungsspielraum der nationalen politischen Gemeinschaften nicht so sehr durch inter- und supranationale politische Institutionen, sondern vor allem durch den verschärften Wettbewerb der Länder, Regionen und Gemeinden um mobile Produktionsfaktoren (v.a. Finanz- und Humankapital) beeinträchtigt. Während souveränitätsbeschränkende Vorgaben von internationalen Gerichten und Organisationen mit Bezug auf Werte und Normen gerechtfertigt

⁵ Philippe Pettit (2010:86) formuliert dies drastischer: „There may still be dangers of domination associated with international agencies, of course, but only a perverted sense of priority would suggest that they are the principal problems in the area.“

werden müssen, die von demokratisch legitimierten Instanzen beschlossen bzw. ratifiziert wurden, ist dies bei den Investitions- und Standortentscheidungen von wirtschaftlichen Akteuren nicht der Fall. Territorial verfasste politische Gemeinschaften können sich heute keine Entscheidungen mehr erlauben, die den Interessen von Investoren und Unternehmen widersprechen, ohne von diesen mit massiven Sanktionen (Entlassungen, Abwanderung) bedroht zu werden. Diese Macht der mobilen wirtschaftlichen Akteure ist „ungerechtfertigt“ bzw. „willkürlich“ im republikanischen Sinne, wenn sie nicht durch eine konstitutionelle Ordnung beschränkt wird (Pettit 2010, Laborde 2010).

Nun könnte man argumentieren, dass die Schweiz bei der Demokratisierung unternehmerischer Entscheidungen eine Vorreiterrolle einnimmt, seit die Schweizerischen Stimmberechtigten die sogenannte Abzocker-Initiative angenommen haben. Die damit verbundene Stärkung der Aktionäre bzw. das Konzept der „Aktionärsdemokratie“ basiert allerdings wiederum auf einem sehr exklusiven Verständnis von Demokratie, in dem der Kreis der Mitbestimmenden auf die „shareholder“ bzw. Aktienbesitzer beschränkt bleibt. Inklusivere „Corporate Governance“-Konzepte, die auf die Inklusion aller betroffenen „stakeholder“ (u.a. Beschäftigte, Kunden) abzielen, wie dies z.B. bei Genossenschaften der Fall ist, erfahren dagegen wenig Beachtung. Aus einer republikanischen Sichtweise sollte die Schweiz auf ihre grosse Tradition im Bereich der Genossenschaften (man denke an Migros und Coop) aufbauen, wenn es darum geht, die Exzesse des globalen Kapitalismus einzuschränken und nicht darauf, die Macht der Kapitalbesitzer zu stärken.

In der Schweiz gab und gibt es durchaus Bemühungen, welche einem kosmopolitanen bzw. transnationalen Neo-Republikanismus entsprechen. Das aktuell wichtigste Beispiel ist die Kampagne „Recht ohne Grenzen“⁶, welche von Schweizer Menschenrechts- und Entwicklungshilfeorganisationen getragen wird. Die Kampagne zielt darauf ab, dass multinationale Unternehmen mit Sitz in der Schweiz auch in der Schweiz für Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzung in anderen Ländern zur Rechenschaft gezogen werden können⁷. Solche Initiativen haben es in der Schweiz aber

⁶ <http://www.rechtohnegrenzen.ch/de/>

⁷ Diese Initiative entspricht nicht den Vorstellungen von Pettit (2010), der für die Bekämpfung von ungerechtfertigter Herrschaft in nicht-demokratischen Ländern innerhalb von Demokratien nur humanitäre Gründe aufführt. Sie entspricht vielmehr den Argumentationslinien der republikanischen Denkerinnen und Denker, die den strukturellen Einfluss von mächtigen Ländern auf weniger mächtige Länder berücksichtigen, welche diese über Marktmacht ausüben (Laborde 2010, Rigstad 2011).

schwer, da sie auf ein traditionelles Verständnis von Republikanismus und ein wirtschaftsliberales Staatsverständnis treffen (vgl. nächstes Kapitel, wobei bereits schon jetzt darauf hingewiesen werden soll, dass sich neo-republikanische und sozial-liberale Positionen sehr stark überlappen, Rigstad 2011). Bei der Regulierung der Wirtschaft wird so weit wie möglich auf freiwillige Selbstverpflichtungen statt auf staatliche Normsetzung und einklagbare Rechte gesetzt, wie dies aus neo-republikanischer Sicht notwendig wäre (Halldénius 2010).

Aus einer neo-republikanischen Sicht ist es generell vielversprechender, wenn sich Staaten zusammenschliessen, um gegen die faktische und ungerechtfertigte Macht von Unternehmen vorzugehen. Einem solchen multi- bzw. supranationalen Ansatz (im Gegensatz zum transnationalen Ansatz von „Recht ohne Grenzen“) entspricht der gegenwärtige Vorschlag der EU-Kommission zur Einführung einer Richtlinie zum „Reporting im ausserfinanziellen Bereich“, welche multinationale Konzerne mit Sitz in EU-Staaten dazu verpflichten würde, über Anstrengungen im Bereich Menschenrechte, Umweltschutz, Arbeitsrechte und Korruptionsbekämpfung zu berichten. Dieser Richtlinien-Vorschlag der EU-Kommission setzt auf Information und nicht auf die Einklagbarkeit der Einhaltung von Menschenrechten. Er ist insofern in seiner instrumentellen Ausgestaltung der wirtschaftsliberalen Haltung der Schweizer Regierung näher als den neo-republikanischen Vorstellungen der NGOs. Im Gegensatz zu Massnahmen auf nationalstaatlicher Ebene besitzen supranationale Regelungen aber den grossen Vorteil, dass wirtschaftliche Akteure ihnen nicht so leicht ausweichen können und politische Gemeinschaften ihren kollektiven Willen und ihre gemeinwohlorientierten Interessen deutlich besser gegenüber partikularen Wirtschaftsinteressen durchsetzen können.

Insgesamt lässt sich mit dem skizzierten Beispiel zeigen, warum man aus der Perspektive eines post-nationalen Neo-Republikanismus die Tatsache, dass die Schweiz kein Mitglied der Europäischen Union ist, als demokratisches Defizit betrachtet kann. Denn dadurch unterminiert sie die Möglichkeiten von politischen Gemeinschaften, ihre Mitglieder durch allgemein geltende Regelungen gegenüber den nicht mit Gemeinwohlinteressen begründeten und damit in einem republikanischen Sinne „willkürlichen“ Entscheidungen von mobilen und ressourcenstarken Wirtschaftsakteuren zu schützen⁸.

⁸ Eine vollständige Bewertung der Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der EU aus der Sicht des Neo-Republikanismus würde zusätzlich erfordern, die demokratische Qualität der EU aus dieser Perspektive zu evaluieren. Wenn die EU gar nicht dazu beiträgt, ihre Bürgerinnen und Bürger vor ungerechtfertigter Herrschaft bzw. Ausbeutung (durch die USA oder durch multinationale Konzerne) zu schützen, dann ist

3 Die Ausprägungen liberaler Demokratievorstellungen in der Schweiz

Libérale Demokratiekonzepte stellen die in der Moderne dominanten Vorstellungen von Demokratie dar. Im Gegensatz zum Republikanismus steht weniger die kollektive Selbstbestimmung als vielmehr die Sicherung der Autonomie des Individuums im Zentrum der Überlegungen – und zwar einerseits gegenüber dem Staat und andererseits mit Hilfe des Staates gegenüber anderen Individuen in einer pluralistischen Gesellschaft. Zwei grundlegende Prinzipien prägen den Liberalismus: Freiheit und Gleichheit. Der Liberalismus und die mit ihm verbundene liberale Demokratietheorie sind besonders breite und vielfältige Denkrichtungen, es lassen sich aber auch hier zwei grundlegende Strömungen identifizieren: Zum einen eine libertär-wirtschaftsliberale Ausrichtung und zum anderen eine liberal-egalitäre bzw. sozialliberale Ausrichtung (Strecker 2011: 187). Held (2006: 56-95) spricht von einem „schutzorientierten“ und einem „entwicklungsorientierten“ Modell innerhalb der liberalen Demokratietheorien. In diesen beiden Strömungen werden die Grundprinzipien, Freiheit und Gleichheit, deutlich unterschiedlich ausgelegt.

Wirtschaftsliberale Denker wie F. A. Hayek und Robert Nozick gehen von einem „negativen“ Freiheitsbegriff aus. Aus dieser Perspektive ist eine Person „frei“, wenn sie frei von externen Zwängen ist. Der Staat hat die Funktion, Eigentumsrechte und einen funktionierenden Markt sicherzustellen. Individuelle Abwehrrechte, ein fragmentierter Staat und der politische Wettbewerb zwischen Politikern und Parteien um die Stimmen der Bürgerinnen und Bürger schützen die Individuen vor zu grossen Eingriffen des Staates in ihre Privat- und Eigentumssphäre. Der politische Wettbewerb führt darüber hinaus dazu, dass sich die Politik nach dem Willen der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger richtet. Der negative Freiheitsbegriff korrespondiert mit einem formalen Gleichheitsbegriff. Dementsprechend bedeutet Gleichheit, dass jedes Individuum vor dem Gesetz gleichgestellt sein muss und dass jede Stimme im politischen Prozess gleich viel zählen sollte.

eine Nichtmitgliedschaft auch kein Verlust. Eine solide Diskussion dieses Aspektes sprengt jedoch den Rahmen dieses Aufsatzes.

Die sozialliberale Strömung mit Vertretern wie John Stuart Mill impliziert dagegen einen „positiven“ Freiheitsbegriff⁹. Aus dieser Sicht ist ein Individuum frei, wenn es die Möglichkeit besitzt, seine Ziele zu verwirklichen („Freiheit zu etwas“ statt „Freiheit von etwas“). Damit ist nicht nur ein anderer Gleichheitsbegriff verbunden, sondern auch ein anderes Verständnis der Rolle des Staates. Um positive Freiheit zu gewinnen und zu sichern, brauchen alle Individuen einen basalen Fundus von grundlegenden Gütern und Ressourcen und es darf keine allzu grosse Ungleichheit bei der Verteilung dieser Güter und Ressourcen herrschen. Der demokratische Rechts-, Wohlfahrts- und Sozialstaat stellt das zentrale Instrument dar, um durch die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und durch ungleichheitsreduzierende Massnahmen positive Freiheit und Chancengleichheit der Menschen sicherzustellen.

Im Folgenden kann keine umfassende Evaluierung der Schweiz in Bezug auf die Bedeutung und die Umsetzung dieser liberalen Prinzipien geliefert werden, da dazu sehr tief in die Felder der Wirtschafts- und Sozialpolitik eingestiegen werden müsste. Stattdessen konzentriere ich mich darauf, kurz aufzuzeigen, dass die liberale Grundidee des politischen Wettbewerbs in der Schweiz primär als Standortwettbewerb institutionalisiert wurde und dies dazu führt, dass für die Bewohner/innen der Schweiz sowohl die negativen wie auch die positiven Freiheiten sehr gut verwirklicht werden können. Allerdings geht dies zum Teil zu Lasten anderer Völker und es zeigen sich deutliche Defizite bei der Verwirklichung liberaler Gleichheitsprinzipien.

3.1 Negative und positive Freiheit

Ein funktionierender Rechtsstaat spielt zwar auch für die Verwirklichung von positiver Freiheit eine wichtige Rolle, aber er ist vor allem für die Vertreter eines negativen Freiheitsbegriffs von zentraler Bedeutung, da er die Selbstbestimmung des Individuums gegenüber anderen und gegenüber dem Staat bzw. der politischen Gemeinschaft sicherstellt. Es ist wohl unbestritten, dass die Schweiz einen funktionierenden Rechtsstaat besitzt, der ihren Bürgerinnen und Bürgern ein hohes Mass an Rechtssicherheit bietet. Das Besondere an der Schweizer Demokratie ist allerdings, dass alle Elemente der Verfassung der Schweiz durch einfache

⁹ J.S. Mill hat die erst 1969 von Isaiah Berlin 1969 prominent eingeführten Begriffe positive und negative Freiheit allerdings noch nicht verwendet. Aus einer weiteren ideengeschichtlichen Perspektive lässt sich dieser wichtige liberale Denker aber sehr wohl einer sozialliberalen Strömung und dem Konzept der „positiven“ Freiheit zuordnen (vgl. Held 2006: 78).

Mehrheiten in Volksabstimmungen geändert werden können (es ist allerdings sowohl ein Volks- wie auch ein Stände-/Kantonsmehr erforderlich), es keinen Konsens über materielle Schranken für die Rechtssetzung gibt und dass weder Gesetze noch Volksabstimmungen auf nationaler Ebene einer Normenkontrolle durch ein Verfassungsgericht unterzogen werden können (Krumm 2013: 16-17). Aus einer liberalen Perspektive ist es problematisch, dass der Spannungsbogen zwischen Volkssouveränität und Rechtsstaatlichkeit innerhalb des schweizerischen Systems damit weitgehend zugunsten der Volkssouveränität aufgelöst wird. Wenn es bisweilen darum geht, Menschen- und Minderheitenrechte gegenüber Mehrheitsentscheidungen zu schützen, muss die liberale Schweiz primär auf internationales Recht zurückgreifen, was die traditionell starke Abwehrhaltung gegenüber supranationalen Normen und Institutionen noch verstärkt.

Dies zeigt sich gegenwärtig im Umgang mit der vom Volk angenommenen Ausschaffungsinitiative, die eine automatische Abschiebung straffällig gewordener Ausländer/innen beinhaltet, und mit der zur Abstimmung stehenden Initiative zur radikal-konsequenten Umsetzung der Ausschaffungsinitiative besonders deutlich. Wären die Menschen- und Minderheitenrechte wie auch rechtsstaatliche Grundprinzipien wie z.B. das Verhältnismässigkeitsprinzip oder der Grundsatz, dass man für ein Vergehen nicht doppelt bestraft werden kann, in der Verfassung unumstösslich verankert und könnten diese fundamentalen Rechte und rechtsstaatlichen Prinzipien durch ein Verfassungsgericht im politischen Prozess in Anschlag gebracht werden, müsste sich der Schweizer Bundesrat nicht auf ein wenig klar definiertes „zwingendes Völkerrecht“ berufen, um eine rechtsstaatlich adäquate Implementation der Ausschaffungsinitiative zu begründen und um gegen die Umsetzungsinitiative vorzugehen (NZZ 27.07. 2013 und 21.11. 2013). Aus einer liberalen Perspektive ist es unbefriedigend, dass über die Zulassung von Volksinitiativen das Parlament mit einfacher Mehrheit entscheidet, denn dieses Organ ist aufgrund seiner Abhängigkeit vom Mehrheitswillen des Volkes ungeeignet, die fundamentalen Rechte des Einzelnen bzw. von Minderheiten zu schützen (Senti 2013, Schoch 2013)¹⁰. Über diesen konkreten Fall hinaus

¹⁰ Genauso problematisch ist es, dass bei der Überprüfung kantonaler Initiativen zwei Organe beteiligt sind: Die aus Stände- und Nationalrat zusammengesetzte Bundesversammlung muss eine „Gewährleistung“ aussprechen und das Bundesgericht kann angerufen werden, um die Übereinstimmung der kantonalen Regelung mit der eidgenössischen Verfassung zu überprüfen. Angesichts der zunehmenden Anzahl problematischer Initiativen auf kantonaler Ebene ist es nur eine Frage der Zeit, bis es zu einer konfligierenden Einschätzung durch diese beiden Institutionen der Eidgenossenschaft kommt (NZZ, 30.11. 2013: 10).

zeigt sich bei einer längerfristigen Betrachtung, dass die stark ausgeprägte Volkssouveränität mit den direktdemokratischen Instrumenten schon immer eine grosse Bedrohung der Freiheit für nicht-etablierte religiöse Minderheiten und Immigranten darstellte und sich diese Gefahr in jüngster Zeit verstärkt hat (Vatter 2011, Christmann 2012).

Während die Dominanz der Volkssouveränität gegenüber der Rechtsstaatlichkeit für nicht-etablierte Minderheiten eine reale Gefahr darstellt, gibt es in der Schweiz keine Anzeichen für die von Liberalen ebenfalls gefürchtete Bedrohung der Eigentumsrechte der (Besitz)Bürger/innen durch einen mehrheitsdemokratisch-populistisch befeuerten Umverteilungsstaat (Freitag, Vatter und Müller 2003). Im Gegenteil, in der Schweiz gibt es eine im internationalen Vergleich sehr niedrige Belastung durch Steuern und Sozialabgaben, eine relativ geringe Regulierung von privatwirtschaftlichen Aktivitäten, einen zögerlich ausgebauten Sozialstaat und eine sehr geringe Umverteilung der Einkommen durch den Staat (Krumm 2013: 283-303, Vatter 2014: 367, 376). Dies liegt vor allem daran, dass in den Jahrzehnten nach der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 das liberale Bürgertum eine dominierende Stellung in der Schweizer Politik eingenommen hatte. Dadurch konnten die ideellen und institutionellen Strukturen der Schweiz in einem wirtschaftsliberalen Sinne geprägt werden. Letztere verstetigen die wirtschaftsliberale Ausrichtung der Schweiz, auch wenn die ursprüngliche Dominanz der wirtschaftsliberalen Parteien nicht mehr gegeben ist. Dies zeigt sich z.B. bei den jüngsten Abstimmungen, in denen es um die Einschränkung der Einkommen von Führungskräften in der Wirtschaft ging. Während die auf die Stärkung der Eigentümer abzielende „Abzocker“-Initiative angenommen wurde, hatte die auf staatliche Regulierung zielende „1:12“ Initiative keine Chance. Allerdings kann die Dominanz der Liberalen im 19. Jahrhundert auf eidgenössischer Ebene nur ein Teil der Erklärung dafür liefern, dass sich in der Schweiz ideelle und institutionelle Strukturen etabliert haben, die eine wirtschaftsliberale Politik induzieren und damit primär die negative Freiheit des Besitzbürgertums fördern. Die im Nachfolgenden beschriebene spezifisch schweizerische Form von Wettbewerb ist auch eine Konsequenz der im Rahmen eines Konsenses mit den Konservativen bewahrten aussergewöhnlich starken Dezentralität des schweizerischen politischen Systems.

Die Sicherung des Wettbewerbes steht für Liberale nicht nur im Bereich der Wirtschaft, sondern auch im Bereich der Politik im Zentrum der Überlegungen zur Verwirklichung demokratischer Selbstbestimmung. Aus einer schutzorientierten Perspektive reduziert der Wettbewerb zwischen Parteien und Organisationen und eine Pluralität von politischen

Institutionen die Gefahr, dass sich der Staat verselbständigt und zu sehr in die Freiheit der Bürger/innen eingreift. Aus einer entwicklungsorientierten Sichtweise führt politischer Wettbewerb dazu, dass sich die Politik an den Werten und Interessen der Bürger/innen orientiert, gleichzeitig aber auch Lern- und Innovationsprozesse ausgelöst werden. Das Besondere an der Institutionalisierung des politischen Wettbewerbs in der Schweiz ist die Tatsache, dass die extrem dezentralen Staatsstrukturen den Standortwettbewerb zwischen Kantonen und Gemeinden in den Vordergrund rückt und (zusammen mit der direkten Demokratie) den Wettbewerb zwischen den Parteien und Verbänden schwächt. Der Wettbewerb zwischen ideologisch ausgerichteten Parteien ist durch das Konkordanzsystem reduziert und die politischen Auseinandersetzungen zwischen den Klassen und Interessengruppen werden durch den Korporatismus gedämpft. Kollektive Identitäten sowie die Prozesse und Strukturen der Meinungs- und Willensbildung sind dadurch immer noch von territorialen Konfliktlinien geprägt und weniger stark (zumindest im internationalen Vergleich) durch klassen-, interessen- oder wertebasierte Gegensätze¹¹. Das führt dazu, dass eine staatliche Umverteilung weniger zwischen bestimmten Gruppen als vielmehr zwischen Kantonen und Gemeinden diskutiert¹² und institutionalisiert wird. So existieren Finanzausgleichssysteme sowohl auf eidgenössischer wie auch auf kantonaler Ebene. Diese reduzieren aber den Standortwettbewerb nicht, sondern heizen ihn noch an, da viele Kantone und Gemeinden die erhaltenen Mittel dazu nutzen, ihre eigenen Steuern zu senken.

Die Dominanz des Standortwettbewerbs macht die Schweizer Politik besonders sensibel gegenüber den Wünschen und Interessen der Träger von mobilen Produktionsfaktoren. Dies führt zu einer geringen Regulierungsdichte und Steuerbelastung insbesondere für kapitalintensive Wirtschaftsunternehmen und Dienstleister, aber auch zu einer Sonderbehandlung von besonders reichen ausländischen Individuen in der Form der Pauschalbesteuerung. Die massive Bevorzugung mobiler Produktionsfaktoren und Individuen widerspricht den zentralen Prinzipien der Steuergerechtigkeit – dem Leistungsfähigkeitsprinzip und dem Gleichheitsgrundsatz. Beides wird von der Politik auch eingestanden (Widmer-Schlumpf, gemäss NZZ 6.12. 2013: 9), aber in der durch den Standortwettbewerb geprägten Struktur der Schweiz leisten es sich nur wenige, meist urbane Kantone,

¹¹ Für die Stabilisierung dieser territorialen „cleavages“ in der Öffentlichkeit tragen insbesondere die in den Medien ständig präsenten Kantonsrankings (insbesondere in Bezug auf die Steuerbelastung) bei.

¹² Vgl. z.B. NZZaS. 1.12. 2013: 11: „Teure Bündner, günstige Aargauer“.

Gerechtigkeitsüberlegungen über materielle Eigeninteressen zu stellen. Dies zeigt sich aktuell besonders drastisch in der gegenwärtigen Diskussion zur Unternehmenssteuerreform III. Die zentralen Akteure sind die Finanzexekutiven von Bund und Kantonen und man ist sich einig, dass die von der EU verlangte Abschaffung der steuerlichen Privilegierung ausländischer Unternehmen durch neue und umfassendere Steuerprivilegien kompensiert werden müssen, auch wenn dies mit massiven Einkommensverlusten für die öffentliche Hand einhergeht. In Kauf genommen bzw. von Wirtschaftsliberalen als positiver Nebeneffekt betrachtet wird die dann notwendige Reduktion der öffentlichen Leistungen oder die Erhöhung der Konsum- oder Kapitalgewinnsteuern, welche nun nicht mehr Unternehmen sondern primär Individuen belastet (NZZ, 20. 12. 2013).

Trotzdem gelingt es der Schweizer Eidgenossenschaft und ihren Kantonen und Gemeinden, zum einen das Niveau der öffentlichen Leistungen nicht nur aufrechtzuerhalten, sondern auszubauen und zum anderen die materielle Ungleichheit innerhalb ihrer Gemeinschaften nicht dramatisch steigen zu lassen (avenir suisse 2013). Wie lässt sich angesichts der skizzierten Prinzipien und Strukturen erklären, dass es der Schweiz gelingt, neben der Sicherung der „negativen Freiheit“ auch die „positive Freiheit“ ihrer Bewohnerinnen und Bewohner weitgehend zu gewährleisten? Dies liegt zum grossen Teil daran, dass es das dezentrale politische System und der Standortwettbewerb ermöglicht, potentielle Verlierer eines verstärkten Wettbewerbs zu schützen bzw. zu entschädigen und gleichzeitig Effizienz, Innovation und Modernisierung sowohl in der Wirtschaft wie auch im öffentlichen Sektor zu stimulieren. Das traditionell auf dezentrale Autonomie und Standortwettbewerb ausgerichtete politische System fungierte in dieser Hinsicht als Übungsfeld und hat es der Schweiz ermöglicht, eine führende Position einzunehmen als der Standortwettbewerb in den letzten Jahrzehnten für alle Staaten zur dominierenden Raison d'être geworden ist (Cerny 2009).

Stimuliert durch den Schweizer Wettbewerbsföderalismus hat es die Schweiz geschafft, besonders mobile Produktionsfaktoren (Finanzkapital, Fachkräfte und Knowhow) anzuziehen, welche für ein hohes technologisches und ökonomisches Innovationsniveau sorgen, so dass sowohl die individuellen Bewohnerinnen und Bewohner wie auch die politischen Gemeinschaften in der Schweiz hohe Einkommen und Ressourcen generieren können. Diese Standortvorteile werden vor allem durch besonders gute Leistungen (v.a. in Bezug auf Sicherheit, Bildungsniveau, Infrastruktur), aber auch durch die Strategie einer besonders geringen Belastung von reichen Individuen und mobilen Produktionsfaktoren erreicht. Dazu

trägt die geringe Regulierung besonders einträglicher oder prestigeträchtiger Sektoren (z.B. des Rohstoffhandels oder des Sports) und das Bankgeheimnis bei – Standortfaktoren, welche nicht nur Privaten¹³, sondern auch der öffentlichen Hand enorme Einkünfte verschaff(t)en. So hat z.B. die Eidgenossenschaft zwischen 1990 und 2010 75 Milliarden Franken an Quellensteuer vereinnahmt, vor allem von ausländischen Bankkunden, wobei davon ausgegangen werden kann, dass diese mehrheitlich ihre in der Schweiz liegenden Vermögen und Einnahmen in ihrem Heimatland nicht versteuert haben (Matter, Tagesanzeiger 24.3. 2012: 13). Aber nicht nur durch die Attrahierung von Finanzkapital profitiert die Schweiz zu Lasten anderer Länder. Auch der Import von Humankapital macht es möglich, dass die Schweiz enorme Bildungsausgaben spart. In den letzten Jahren wanderten jährlich etwa die gleiche Zahl von Personen mit höherer Bildung in die Schweiz ein wie sie selber produziert. Allein die circa 3500 deutschen Ärzte, die gegenwärtig in der Schweiz arbeiten, ersparten der Schweiz Ausbildungskosten von ungefähr drei Milliarden Franken (Müller-Jentsch, NZZa.S. 8.12.2013: 25). Dies zeigt, dass der für die Schweizer Demokratie prägende Standortwettbewerb nicht nur zu produktiven Innovationen führt, sondern auch zu Lösungen, die gleichzeitig zwei Formen von Umverteilung implizieren, die aus einer sozial-liberalen Perspektive äusserst problematisch sind: die steuerliche Entlastung von Wohlhabenden zulasten der weniger Wohlhabenden innerhalb einer politischen Gemeinschaft. Im Gegensatz zu anderen Ländern haben aber die weniger Wohlhabenden in der Schweiz kaum gelitten, u.a. weil diese interne Umverteilung mit einer Umverteilung aus anderen Ländern in die reiche Schweiz verbunden ist.

Insgesamt muss konstatiert werden, dass die wirtschaftsliberale Politik der Schweiz, welche durch das politische System institutionell stabilisiert und reproduziert wird, zum einen dazu führt, dass die Bewohner/innen der Schweiz ein hohes Ausmass an Freiheit besitzen und zwar sowohl in „negativer“ wie auch in „positiver“ Hinsicht. Dies führt aber gleichzeitig dazu, dass Möglichkeiten anderer politischer Gemeinschaften unterminiert werden, durch die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen und durch ausgleichsorientierte Massnahmen die

¹³ Wie gross die Einkünfte von einzelnen Privatpersonen sind, lässt sich an dem in jüngerer Zeit für die Schweiz besonders wichtigen Sektor des Rohstoffhandels illustrieren, der in Bezug auf den Umsatz inzwischen wichtiger ist als der Export von Finanzdienstleistungen. Im Jahr 2010 stammte rund die Hälfte des Wachstums des Schweizer Bruttoinlandsproduktes aus dem Rohwarenhandel. Mit nur sehr wenigen Beschäftigten (insgesamt ungefähr 10000) konnten die drei wichtigsten Konzerne im Jahr 2012 ein Bruttoergebnis von 7 Mrd. Franken erzielen (NZZ 11.12. 2013: 29). Zusatzbemerkung: Der zitierte NZZ- Artikel endet wie so oft bei solchen Berichten mit einer Berechnung, was es die Schweiz an Wachstum kosten würde, wenn auch nur einer dieser Konzerne wegziehen würde und dem impliziten Appell, dies durch eine entsprechend entgegenkommende Standortpolitik zu verhindern.

„positive Freiheit“ ihrer Mitglieder zu fördern. Mit anderen Worten: einen erheblichen Teil des Preises für die umfangreichen und vielfältigen Freiheiten, die die Schweizer Demokratie den Bewohnerinnen und Bewohnern ihres Territoriums ermöglicht, zahlen andere.

3.2 Formale Gleichheit und materielle Chancengleichheit in der Politik

Als funktionierender Rechtsstaat mit geringer Korruption kann die Schweiz die Gleichheit der Schweizer Bürgerinnen und Bürger (inklusive der nicht-schweizer Bewohnerinnen und Bewohner) vor dem Gesetz weitgehend garantieren (im Ranking von Transparency International nimmt die Schweiz den siebten Rang ein, Transparency International 2013). Dies kann allerdings für den politischen Prozess der Gesetzgebung auf der eidgenössischen Ebene nicht behauptet werden. Denn die starke Stellung der Kantone in der eidgenössischen Demokratie und der inhärente Strukturkonservatismus des Schweizer Föderalismus führen dazu, dass das politische Gewicht von Bürgerinnen und Bürgern, die in grossen und städtischen Kantonen leben, und das Gewicht derjenigen, die in kleinen und ländlichen Kantonen wohnen, immer ungleicher werden.

Dieses zunehmende Ungleichgewicht zeigt sich sowohl bei der repräsentativen wie auch bei der direkten Demokratie der Schweiz. Im repräsentativen Gesetzgebungsprozess ist die zweite Kammer des eidgenössischen Parlaments, der Ständerat, der ersten Kammer, dem Nationalrat, völlig gleichgestellt. Da im Ständerat alle Kantone (mit Ausnahme der Halbkantone) durch zwei Repräsentanten vertreten sind, die Kantone aber massive Unterschiede hinsichtlich der Zahl der Wahlberechtigten aufweisen, ist z.B. eine Zürcherin in dieser Parlamentskammer deutlich schlechter vertreten als ein Bewohner des Kantons Glarus (Linder 2012: 200). Dieselbe Ungleichgewichtung zeigt sich auch bei den direktdemokratischen Instrumenten der Schweiz, denn verfassungsändernde Volksabstimmungen unterliegen dem sogenannten Ständemehr, d.h., damit eine Änderung angenommen wird, muss sowohl die Mehrheit der stimmenden Bürgerinnen und Bürger wie auch eine Mehrheit der Kantone zustimmen. Während das Erfordernis des Doppelmehrs zu Beginn während der ersten hundert Jahre des Bundesstaates praktisch keine Auswirkungen hatte, ergeben sich in den letzten Jahrzehnten zunehmende Kollisionen zwischen Volksmehr und Ständemehr. Dadurch führt die Tatsache, dass die Stimme eines Bürgers von Appenzell Innerrhoden bei den Volksabstimmungen rund 44 Mal mehr Gewicht hat als die Stimme einer Zürcherin, nicht nur

theoretisch, sondern auch tatsächlich zu einer massiven Beeinträchtigung der formalen Gleichheit der Schweizer Bürgerinnen und Bürger (Sager/Vatter, NZZ 6.3. 2013: 15, Vatter/Sager 2006).

Aus einer liberalen Perspektive könnte man die Ungleichgewichtung dann rechtfertigen, wenn sie dazu dient, benachteiligte Minderheiten zu schützen bzw. zu stärken. Tatsächlich wurden Ständerat und Ständemehr auch dazu eingeführt, um die im Sonderbundskrieg unterlegenen konservativ-katholischen Stände vor der Dominanz der bevölkerungsreichen und liberalen Kantone zu schützen. Diese Zielsetzung wird bis heute erfüllt. Allerdings schützt das Ständemehr andere benachteiligte Minderheiten wie die lateinische Schweiz und die urbanen Kantone nicht. Im Gegenteil: sie werden dadurch systematisch benachteiligt (Sager/Vatter, NZZ 6.3. 2013: 15).

Damit werden in der Schweiz diejenigen Vorstellungen von politischer Gleichheit, die auch von wirtschaftsliberaler Seite akzeptiert werden, deutlich verletzt. Im Folgenden wird gezeigt, dass dies auch für die materielle Chancengleichheit gilt, welche Sozialliberale ins Zentrum ihrer Überlegungen stellen. Gemäss John Rawls muss „der Wert der politischen Freiheit für alle ungeachtet ihrer sozialen und ökonomischen Position ungefähr gleich oder zumindest insofern hinreichend gleich sein [...], dass jedermann eine faire Chance hat, ein öffentliches Amt zu bekleiden und Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen“ (Rawls 1998: 447). Während frühe Liberale wie John Stuart Mill eine staatliche Beschränkung der privaten Ausgaben für politische Kampagnen forderten, findet man heute primär die Forderungen nach Transparenz und nach einer staatlichen Teilfinanzierung der Parteien als Mittel zur Stärkung der politischen Chancengleichheit. In der Schweiz wird keine dieser drei Forderungen in nennenswerter Weise umgesetzt. Das Verbot von politischer Werbung in Radio und Fernsehen reduzierte die Ausgaben zwar, mit der zunehmenden Bedeutung des Internets ist allerdings auch diese dämpfende Wirkung in Gefahr (Caroni 2009, Schaub 2012).

Das Laissez-Faire-Regime führt sowohl bei Wahlen wie bei Abstimmungen zu enormen Ungleichgewichten beim Ressourcen-Einsatz. So konnten die beiden Rechtsparteien SVP und FDP in der Legislaturperiode 2008 bis 2011 für nationale Wahlen und Abstimmungen 21 bzw. 11 Mio. Franken ausgeben, während die Linksparteien SP und GPS nur 4 bzw. 1 Mio. Franken investieren konnten. Nicht nur absolut, sondern auch relativ zur Wählerstärke zeigt sich eine eklatante Asymmetrie zwischen Rechts und Links: Während die SVP und die FDP pro Parlamentssitz, den sie 2011 gewinnen konnten, 215'000 bzw. 208'000 Franken ausgaben,

wendeten SP und GPS ungefähr 60'000 CHF auf (Herrman/Nowak 2012: 24-27). Auch im Bereich der direkten Demokratie zeigen sich enorme Ungleichgewichte beim Ressourceneinsatz, in zwei von drei Abstimmungen kann das eine Lager mehr als vier Mal so viel Werbemittel einsetzen als das andere. Insbesondere in den Bereichen Sicherheits-, Finanz- und Migrationspolitik stehen dem konservativen Lager massiv mehr Mittel zur Verfügung als dem progressiven Lager. Nur in der Umweltpolitik und in der Aussen- und Europapolitik ist der Mitteleinsatz ausgeglichen, beim letzteren Thema „kommt es zu einem Showdown der in finanzieller Hinsicht potentesten Akteure der Schweizer Politik“ (Herrman/Nowak 2012: 14): Wirtschaftsverbände versus SVP. Der Erfolg bei Wahlen und Abstimmungen wird nicht nur vom Ressourcen-Einsatz bestimmt (Kriesi 2009); allerdings erscheint es sehr wahrscheinlich, dass ganz wichtige Abstimmungen mit knappem Ausgang – wie die Abstimmung zum EWR-Beitritt 1992 und die Unternehmenssteuerreform II im Jahr 2008 – durch den massiven Mitteleinsatz von Milliardären und Wirtschaftsverbänden entscheidend beeinflusst wurden (Linder 2012: 305/306, Kissling, Tagesanzeiger 5.3. 2012: 9).

Insgesamt zeigen sich in der Schweiz erhebliche Defizite in Bezug auf den für Liberale zentralen Wert der Gleichheit und zwar unabhängig davon, ob dieser Grundwert als formale Gleichheit oder als materielle Chancengleichheit spezifiziert wird.

4 Die Ausprägungen deliberativer Demokratievorstellungen in der Schweiz

Die deliberative Demokratietheorie stellt die wichtigste Denkrichtung innerhalb der jüngeren demokratietheoretischen Diskussion dar (Held 2006). Sie wird von ihren Vertretern als synthetische Verbindung von Republikanismus und Liberalismus dargestellt (Habermas 1996). Mit der Fokussierung auf Kommunikation als konstitutiver Grundlage für demokratische Prozesse kann sie aber auch als demokratietheoretische Antwort auf die sozio-ökonomische Transformation von einer Industrie- zu einer Informationsgesellschaft verstanden werden. Vertreter der deliberativen Demokratietheorie betonen die Bedeutung der öffentlichen Debatte im demokratischen Willensbildungsprozess. Denn im Gegensatz zu einem „aggregativen“ Verständnis von Demokratie gehen sie davon aus, dass es in diesem Prozess nicht nur darum geht, bereits feststehende Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger durch

Wahlen und Abstimmungen mit Hilfe von Mehrheitsregeln zu einem verbindlichen Kollektivwillen zu aggregieren, sondern dass in der öffentlichen Debatte die Wahrnehmungen und Positionen der Bürgerinnen und Bürger erst gebildet und festgelegt werden. Die Verschiebung von einem aggregativen zu einem deliberativen Verständnis von demokratischer Willensbildung ermöglicht auch die Entwicklung von Demokratievorstellungen jenseits der etablierten politischen Gemeinschaften (v.a. Gemeinden, Nationalstaaten), da die Inklusion aller relevanten Meinungen und Positionen in einem diskursiven Prozess nicht so sehr von einer vorher festgelegten Definition der Stimm- und Wahlberechtigten abhängt wie bei einem aggregativen Prozess der politischen Willensbildung (Dryzek und Niemeyer 2008).

Auch innerhalb der deliberativen Demokratietheorie lassen sich zwei unterschiedliche Strömungen unterscheiden. Die eine Strömung betont mit Bezug auf die Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas die Notwendigkeit eines vernünftigen, verständigungs- und konsensorientierten öffentlichen Diskurses als Grundlage für demokratische Entscheidungen (zentrale Beiträge finden sich in Bohman/Rehg 1997). Für die andere Strömung ist Kommunikation weniger mit der verständigungsorientierten Suche nach einer von allen akzeptierten und vernünftigen Antwort auf Sachprobleme verbunden, sondern mit Konflikt, Kontingenz und der notwendigen (Re-)Konstitution der grundlegenden Elemente demokratischer Herrschaft in einer transnationalen Welt (z.B. Dryzek 2000). Die erste Strömung propagiert eine „reflexive Demokratie“ in dem Sinne, dass politische Entscheidungen auf einem argumentativ reflektierten Entscheidungsprozess basieren sollen. Reflexive Demokratie bedeutet für die Vertreter der zweiten Strömung, dass die Grundelemente demokratischer Selbstbestimmung – die politische Gemeinschaft bzw. das Volk, die politische Herrschaft bzw. der Staat und die Koppelung von politischen Institutionen an politische Gemeinschaften – aus dem „Schatten der Natürlichkeit“ heraustreten, als kontingent betrachtet und selbst zu zentralen Elementen der politischen Auseinandersetzung werden. Aus der letzteren Sicht geht es in demokratischen Prozessen nicht mehr nur um die Formulierung einer richtigen politischen Antwort auf ein gesellschaftliches Problem, sondern stets auch um die Wahrnehmung der relevanten politischen Gemeinschaft bzw. um die Anerkennung der betroffenen Anderen sowie um die Wahl der adäquaten Ebene von politischer Herrschaft bzw. um die Bestimmung der passenden Form von politischer Governance (Blatter 2012). Für diese Prozesse, wird aus deliberativer Perspektive das Konzept der „demokratischen Iterationen“ propagiert. Nach Benhabib (2004) gilt es, durch öffentliche Diskussionen in und über

Nationalstaaten hinweg den Spannungsbogen zwischen dem Selbstbestimmungsrecht von partikularen Gemeinschaften und den universellen „Rechten der Anderen“ immer wieder neu zu thematisieren und Lösungen zu finden, die beiden Prinzipien gerecht werden.

4.1 Rationale Argumentation und Konsensbildung

Die halbdirekte Demokratie der Schweiz wird nicht nur als Exportartikel propagiert, weil sie eine ungewöhnlich intensive und extensive Partizipation der Bürgerinnen und Bürger möglich macht (vgl. dazu die Ausführungen zum Republikanismus), sondern auch deswegen, weil sie erheblich dazu beiträgt, dass der politische Diskurs in der breiten Öffentlichkeit, aber auch in den politischen Gremien sachlicher, respektvoller und konsensorientierter ist als in repräsentativen Demokratien. Die Einführung von direktdemokratischen Elementen durch die sogenannte „demokratische Bewegung“ in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hat dazu geführt, dass Schritt für Schritt alle wichtigen politischen Lager in die Schweizer Regierung integriert wurden und sich ein Konkordanzsystem entwickelte (Neidhart 1970). Die Schweizer Konkordanz ist strukturell durch die Beteiligung aller grossen Parteien in der eidgenössischen Regierung, durch eine breite Beteiligung im Politikformulierungsprozess (Vernehmlassung), und durch eine ausgleichende Verteilung von Posten in Regierung und Justiz gekennzeichnet (Linder 2012: 268, 327-355). Kulturell entspricht dem ein kompromiss- und konsensorientierter Politikstil (Altermatt, NZZ 2011: 15). Letzteres zeigt sich dann auch in detaillierten Analysen zur deliberativen Qualität von Parlamentsdiskussionen, in denen die Konsensdemokratie der Schweiz im Vergleich zu Wettbewerbsdemokratien deutlich besser abschneidet. Insbesondere zeichnet sich die Debatte im Schweizer Parlament durch einen relativ respektvollen Umgang untereinander aus – vor allem auch gegenüber den etablierten sprachlichen Minderheiten. Und zwar auch noch in jüngerer Zeit, welche durch eine stärkere parteipolitische Polarisierung gekennzeichnet ist (Steiner et al. 2004: 111-119, Pedrini, Bächtiger und Steenbergen 2013).

Die direktdemokratischen Elemente der Schweizer Demokratie haben aber nicht nur die Struktur und die Kultur der repräsentativen Demokratie in der Schweiz beeinflusst, so dass diese eine relativ hohe deliberative Qualität aufweisen. Auch ihre direkte Wirkung erscheint aus der Perspektive der konsensorientierten deliberativen Demokratietheorie positiv. Denn nicht umsonst wird die direkte Demokratie von deutschen Bewunderern auch als

„sachunmittelbare Demokratie“ bezeichnet¹⁴. Während in rein repräsentativen Demokratien sachliche Entscheidungen immer mit Blick auf ihre Wirkungen auf die Stärke bzw. auf den Machterhalt von politischen Akteuren (Regierungsparteien oder -koalitionen bzw. Präsidenten) diskutiert werden, ermöglicht die direkte Demokratie – aber nur in Verbindung mit der Konkordanz, in dem eine Abstimmungsniederlage nicht mit einer Infragestellung der Regierungsbeteiligung verbunden ist! – eine fast ausschliesslich auf die Sachfrage ausgerichtete öffentliche Debatte zu den Themen der Volksabstimmungen. Dadurch wird die kommunikative Rationalität der öffentlichen Debatte gestärkt. So zeigen Hänggli und Kriesi (2012), dass die Kampagnenführung im Vorfeld von Volksabstimmungen in hohem Masse von Sachorientierung und dialogischer Interaktion geprägt ist.

In jüngerer Zeit gibt es allerdings Entwicklungen, die diese deliberativen Qualitäten des öffentlichen und politischen Diskurses in der Schweiz beeinträchtigen. Drei Bedrohungen lassen sich herausstellen: Erstens, die Qualität des öffentlichen Diskurses wird durch die sogenannte „Medienkrise“ beeinträchtigt. Die Verlagerung der Werbung ins Internet und das Aufkommen von Gratiszeitungen untergräbt das Wirtschaftsmodell der klassischen Tages- und Wochenzeitung, welche im öffentlichen Diskurs als „Leuchttürme“ der Qualität gelten. Dies führt zum einen zur Reduktion der Anzahl der Zeitungen und der Journalisten, aber auch zu deren stärkerer Ausrichtung auf ökonomische Imperative. Zu Befürchten ist eine Verschlechterung der Pluralität, vor allem aber der diskursiven Qualität der medialen Berichterstattung (Meier, Bonfadelli und Trappel 2012, fög 2012). Zweitens weitet sich die ökonomische Dominanz konservativ-nationalistischer Kreise von den Ausgaben für Wahl- und Abstimmungskampagnen (vgl. Kap. 3.2) auf den Besitz von wichtigen Medien aus. Nach der Verwandlung der für den intellektuellen Diskurs in der Schweiz besonders wichtigen „Weltwoche“ in ein rechtsnationales Kampfblatt ist die Übernahme der „Basler Zeitung“ durch Christoph Blocher ein besonders gravierender Fall. Der Einfluss national-konservativer Stimmen auf die Meinung der Bevölkerung nimmt auch deswegen zu, weil die SVP als einzige Partei der Schweiz in der Lage ist, regelmässig ein kostenloses Extrablatt an alle Haushalte der Schweiz zu senden.

Die zentrale Bedrohung für die Qualität des öffentlichen Diskurses ist damit auch in der Schweiz primär mit der Ökonomisierung der Medien verbunden. Die Übernahme von

¹⁴ Vgl. das Deutsche Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der TU Dresden, <http://www.disud.de>.

wichtigen meinungsbildenden Medien durch national-konservative Kräfte könnte man aus deliberativer Sicht sogar noch positiv bewerten, wenn man sie als Ergänzung zu den ansonsten dominierenden liberalen Kräften betrachtet. Vollkommen zu kurz kommen allerdings links-progressive Stimmen und ohne eine staatliche Förderung der Printmedien, wie sie von Medienwissenschaftler gefordert wird (z.B. Puppis und Künzler 2011), erscheint eine gleichberechtigte Inklusion aller gesellschaftlichen Perspektiven im veröffentlichten Diskurs in der Schweiz nicht möglich.

Es gibt allerdings eine weitere Gefahr, die primär von den Akteuren des politischen Systems ausgeht. Die Parteien benutzen direktdemokratische Instrumente vermehrt als machtpolitisch motivierte Kampagnenformen und dies führt dazu, dass symbolisch aufgeladene, aber sachpolitisch wenig relevante Themen den öffentlichen Diskurs bestimmen (wie z.B. bei der Minarett Initiative) (vgl. z.B. NZZ a.S. 5.5. 2013).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die direkte, bzw. sachunmittelbare Demokratie und das Konkordanzsystem dazu beitragen, dass sich die Schweizer Demokratie durch eine im internationalen Vergleich sehr hohe deliberative Qualität auszeichnet. Bisher ist die Qualität des öffentlichen Diskurses deswegen noch nicht so stark gesunken wie in anderen Ländern. Allerdings sind die Bedrohungen, die v.a. aus dem ökonomischen System für die Schweizer Medienlandschaft erwachsen, für die Schweizer Demokratie potentiell bedrohlicher als für andere Demokratien, denn die Funktionsfähigkeit von direkter Demokratie und Konkordanz hängt sehr stark von einer hohen Qualität des öffentlichen Diskurses und von einem respektvollen Umgang der politischen Akteure miteinander ab.

4.2 Kaum Aufmerksamkeit für externe Effekte und keine Anerkennung der Anderen

Leonhard Neidhart (2002: 203) hat argumentiert, dass die Kleinheit der Schweiz verbunden mit der sprachlichen Anschlussfähigkeit zu den Nachbargesellschaften dazu führt, dass die Schweiz besonders intensive kommunikative Austauschbeziehungen mit dem Ausland pflegt und dass sie sich besonders oft mit Nachbargesellschaften vergleicht. Er hat gleichzeitig darauf hingewiesen, dass die Schweizer Wahrnehmung selektiv ist, und zwar insofern, als dass sich die Schweiz als machtloser Kleinstaat betrachtet, welcher sich stets durch gefährliche Entwicklungen in seiner Umwelt bedroht sieht (durch seine objektivistisch-funktionalistische

Argumentation trägt Neidhart allerdings selber zur Stabilisierung dieser Betrachtungsweise bei). Die „Medienkrise“ (vgl. Abschnitt 4.1) führt nun dazu, dass auch in der Schweiz die Auslandsberichterstattung abnimmt (fög 2010: 57-60). Noch problematischer ist allerdings, dass die Selektivität der Wahrnehmung dadurch noch stärker wird und sich wieder eine „Igelhaltung“ zum Ausland einstellt, wie sie bereits in der Mitte des 20. Jahrhunderts weitverbreitet war.

In Abschnitt 2.2 wurde bereits darauf hingewiesen, wie die starke Verankerung eines konservativ-partikularistischen Republikanismus in der Schweiz die Herausbildung eines transnationalen oder kosmopolitanen Republikanismus behindert. Im Folgenden soll an einem besonders wichtigen Beispiel gezeigt werden, wie der durch Volksabstimmungen und Konsensorientierung geprägte öffentliche Diskurs zu dieser Blockade beiträgt, indem nach einem Verdikt des Volkes abweichende Meinungen marginalisiert und die negativen Effekte der Schweizer Politik auf die Möglichkeiten politischer Selbstbestimmung anderer Völker weitgehend ausgeblendet werden. Inzwischen zeigt sich, dass die Selektivität des Schweizer politischen Diskurses nicht nur aus moralischen und demokratietheoretischen Gründen problematisch ist, sondern dass sie auch bei der Verfolgung rein „nationaler Interessen“ zu schwerwiegenden Fehleinschätzungen führt.

Seitdem die von Barack Obama geführte Regierung der USA mit dem Kampf gegen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug Ernst macht und dementsprechend auch internationale Anstrengungen gegen schädlichen Steuerwettbewerb (wie die 1996 lancierte entsprechende OECD Initiative) an Schwung gewonnen haben, sieht sich die offizielle Schweiz und der Grossteil der veröffentlichten Meinung in der Schweiz in einen Abwehrkampf verwickelt, in dem es darum geht, in einem Wirtschaftskrieg den Schweizer Finanzplatz gegenüber ausländischen Angriffen zu verteidigen.

Dabei fallen zwei Dinge auf: Erstens, im Gegensatz zu vielen anderen Themen spielen Fakten im öffentlichen Diskurs kaum eine Rolle. Es gibt kaum Bemühungen, verlässliche Daten zum Umfang der in der Schweiz liegenden un versteuerten Vermögen zu erheben, nur grobe Schätzungen zu den Gewinnen, die der Schweizer Finanzsektor und die öffentliche Hand aus dem Bankgeheimnis gezogen haben und vor allem Spekulationen über die Konsequenzen, welche mit der Abschaffung des Bankgeheimnisses für private und öffentliche Hände in der Schweiz verbunden wären (NZZ 26.5. 2011). Und noch viel weniger Informationen gibt es darüber, welche Einnahmeverluste anderen Ländern durch das Schweizer Bankgeheimnis

entstanden und entstehen. Es bleibt den ressourcen-schwachen Entwicklungshilfeorganisationen überlassen, auf der Basis grober Schätzungen darauf hinzuweisen, dass in der Schweiz zwischen 1250 und 3600 Milliarden Franken Schwarzgeld versteckt werden (Erklärung von Bern 2008: 19). Ihr Hinweis, dass dadurch alleine den Entwicklungsländern jährlich rund 6 Milliarden Steuereinnahmen entgehen – und dass dies deutlich mehr ist als die 2 Milliarden Franken, die die Eidgenossenschaft für Entwicklungszusammenarbeit ausgibt – wurde in den Schweizer Medien kaum wahrgenommen (vgl. den kleinen Artikel im Tagesanzeiger, 17. 6. 2009: 21, wobei bezeichnenderweise in der Zeitung nur der tiefste Wert der Schätzung zu den entgangenen Steuereinnahmen erwähnt wird, während für die Schweizer Entwicklungshilfe ein grösserer Betrag aufgeführt wird als im zugrundeliegenden Dokument). Die NZZ, in Bezug auf Zugang und Ressourcen prädestiniert für eine faktenbasierten Aufklärung, zeigt sich in dieser Frage besonders stark als willfährige Dienerin ihrer Herren und als reines Sprachrohr der Finanzmarktinteressen. Statt selber Daten zu liefern, werden die Schwächen existierender Schätzungen zur Steuerhinterziehung und Steuervermeidung angeprangert (z.B. NZZ 28.5. 2013: 27). Die Schweizer Regierung wiederum lehnte eine im September 2012 von SP-Parlamentariern eingebrachte Motion ab, in der die Einsetzung einer Kommission verlangt wird, welche eine historische Aufarbeitung der grenzüberschreitenden Beihilfe zu Steuerbetrug und -hinterziehung durch Schweizer Banken zwischen 1930 und 2012 verlangt (Motion 12.3705 und Stellungnahme des Bundesrates vom 31.10. 2012).

Zweitens, neben der willentlichen Ignoranz gegenüber der Tatsache, dass einer der Pfeiler des Schweizer Wohlstandes massive negative externe Effekte verursacht, ist der Schweizer Diskurs dadurch gekennzeichnet, dass die Positionen der externen Anderen nicht als legitim anerkannt werden. Die Position der Schweiz wird auf der Basis von Werten verteidigt, während „den Anderen“ nur profane Interessen und reine Machtpolitik unterstellt werden. So wird primär damit argumentiert, dass das Bankkundsgeheimnis das liberale Staatsverständnis der Schweiz verkörpert, in dem der Staat die Privatsphäre der Bürger wahrt. Die Entstehungsgeschichte wird mythologisiert und das Bankgeheimnis als Ausdruck individueller und nationaler Freiheit und Selbstbestimmung präsentiert. Die materiellen Interessen der Schweiz am Bankgeheimnis werden dagegen vergleichsweise wenig thematisiert bzw. relativiert. Der Druck des Auslandes wird dagegen als reine Interessen- und Machtpolitik dargestellt. Stets wird betont, dass es deren Staatsverschuldung ist, welche die anderen

Staaten zum Angriff auf das Bankgeheimnis bewegt. Insinuiert wird damit implizit oder explizit deren eigene Schuld an ihrem Zustand und es wird unterstellt, dass diese Länder nun aus Neid versuchen, sich bei den Schweizern schadlos zu halten, welche besser gewirtschaftet haben. Obwohl man durchaus stolz ist, zu den wichtigsten Volkswirtschaften der Welt zu gehören und vor allem eine führende Rolle in der globalen Finanzwirtschaft zu spielen, wird so getan, als müsste sich die kleine Schweiz dem Druck ruchloser Grossmächte beugen (so Bundespräsident Maurer 2013b¹⁵, statt vieler Beispiele in der NZZ sei auf die besonders prononcierten Beiträge von Ex-UBS-Sprecher R. U. Vogler in der NZZ verwiesen, Vogler 2012, 2013).

Bevor im Folgenden auf die aus einer solchen Problemwahrnehmung resultierenden Fehleinschätzungen eingegangen wird, soll deutlich gemacht werden, dass es gerade die Elemente der Schweizer Demokratie sind, welche in innenpolitischen Auseinandersetzungen zu einer recht hohen deliberativen Qualität und zu einer starken Partizipation führen, die zu der ignoranten und selektiven Perzeption in der Aussenpolitik beitragen.

Die Schweizer Regierung war und ist sich durchaus bewusst, welche negativen Konsequenzen das Bankgeheimnis für andere Länder besitzt und in den 1970er Jahren wurde dies auch noch explizit artikuliert (Notter 2009). So hat der Bundesrat in der Botschaft von 1976 zum Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen argumentiert, dass die Verweigerung von Rechtshilfe bei Fiskaldelikten „....an sich nicht leicht zu begründen [ist]. Die Entwicklung des Staatswesens zum sozialen Rechts- und Leistungsstaat lässt ihn heute erst recht als fragwürdig erscheinen. Die Schwächung der staatlichen Leistungsfähigkeit stellt heute einen Angriff auf die Kräfte dar, die das Leben der Gesamtheit der Mitglieder der staatlichen Gemeinschaft sichern und erleichtern“ (Bundesrat 1976: 453-454). Die Landesregierung hat zwar die Bedeutung der schweizerischen Gesetzgebung für andere staatliche Gemeinschaften erkannt, sich aber nicht getraut, dementsprechend zu handeln. So formulierte sie resignierend: „Im Bewusstsein, dass die Einstellung der schweizerischen Öffentlichkeit zu dieser Frage die grundsätzliche Aufgabe der Privilegierung der Fiskaldelikte nicht zulassen würde, soll deshalb an deren Ausschluss aus dem sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes festgehalten werden“ (ebd.). Als die Sozialdemokraten es 1984 wagten, das Bankgeheimnis in einer

¹⁵ Nun könnte man argumentieren, dass das einzige SVP-Mitglied im Bundesrat nicht repräsentativ für die Schweizer Bundesregierung ist. Und sicherlich gibt es Nuancen, so z.B. wenn der im Jahre 2014 amtierende Bundesrat Burkhalter betont, dass die Schweiz nicht klein sei. Allerdings teile er Maurers Meinung in Vielem und verweist ebenfalls auf die zunehmende Machtpolitik (der anderen natürlich) (vgl. das Interview in der NZZ am 21.12. 2013: 5/6).

Volksabstimmung in Frage zu stellen, mobilisierten Wirtschaft, die liberal-konservative Presse und bürgerliche Kreise so stark, dass fast drei Viertel der Stimmenden für die Beibehaltung votierten. Durch diese deutliche Bestätigung in einer Volksabstimmung wurde die Kritik am Bankgeheimnis innenpolitisch delegitimiert und die Schweizer Regierung hat sich nie mehr getraut, Zweifel an der Legitimität dieses moralisch äusserst zweifelhaften wirtschaftspolitischen Instruments zu äussern.

Neben der direkten Demokratie ist es das Milizsystem, welches dazu führt, dass auch der repräsentative Zweig der Schweizer Demokratie von einer extremen Binnenorientierung gekennzeichnet ist. So konsultieren z.B. gemäss einer ETH-Studie die Mitglieder der Sicherheits- und Aussenpolitischen Kommission fast nur Schweizer Quellen. Wissenschaftliche Untersuchungen und internationale Einschätzungen nehmen sie dagegen kaum zur Kenntnis (Hagmann und Tresch 2012, Tages-Anzeiger 5.9. 2012: 9). Diese problematische Seite des Milizsystem, welches es der politischen Elite schwerer macht als ein System von Berufspolitikern, sich von den Normalbürgern zu „entfremden“, wird in der öffentlichen Debatte in Schweiz negiert.

Die selektive Wahrnehmung des Verhältnisses der Schweiz zum Ausland führt auch zu deutlichen Fehleinschätzungen. Bei den Verhandlungen mit den europäischen Nachbarländern zum Thema Bankgeheimnis präsentierte die Schweiz mit der Abgeltungssteuer eine Lösung, mit der gleichzeitig die Werte der Schweiz (Verteidigung der Privatsphäre der Besitzbürger) und die Interessen der anderen Länder an Steuereinnahmen befriedigt werden könnten. Aus der oben geschilderten Wahrnehmungswelt der Schweiz war dies eine perfekte „win-win“-Lösung, wenn man von den skizzierten Selbst- und Fremdbildern ausgeht. Umso erstaunter waren die Schweizer Diplomaten und die Schweizer Öffentlichkeit, als die deutschen Sozialdemokratien auf erhebliche Steuereinnahmen verzichteten und den ausgehandelten Staatsvertrag im deutschen Bundesrat ablehnten. In einer für viele Schweizer völlig unverständlichen Manier hatten sich die Sozialdemokraten gegen ihre finanziellen Interessen und für das Prinzip der Gerechtigkeit entschieden. Um kognitive Dissonanzen zu vermeiden, wurde das Verhalten der SPD im öffentlichen Diskurs in der Schweiz vorwiegend als parteipolitisch motiviert – und damit doch wieder macht- bzw. interessenbezogen – dargestellt.

Genauso wenig Verständnis bringt die veröffentlichte Meinung in der Konsensdemokratie gegenüber abweichenden Stimmen in der Schweiz auf. Als Finanzministerin Widmer-Schlumpf

– die als zweimal gewählte Bundesrätin ohne entsprechende Parteibasis an sich schon eine ungeheuerliche Störung einer arithmetisch verstandenen Konkordanz-Logik darstellt – es wagte, die Schweizer Öffentlichkeit darauf vorzubereiten, dass die Schweizer Position in Bezug auf das Bankgeheimnis wohl nicht mehr lange zu halten ist, wurde an einer Dolchstoss-Legende gebastelt. Ihr wird vorgeworfen, als „Solistin“ mit ihren Äusserungen die Verhandlungsposition der Schweiz unterminiert zu haben (Müller 2013: 27). Die NZZ bezeichnet die lancierte Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“, welche das Bankgeheimnis in der Verfassung verankern will, als „Anti-Widmer-Schlumpf-Initiative“ und heisst sie in einem Kommentar willkommen, um den „finalen Dolchstoss gegen das Bankgeheimnis“ mit einer überparteilichen Anstrengung zu verhindern (Zeller 2013). Da sich die Banken längst auf eine Zeit nach dem Bankgeheimnis eingestellt haben und diesem keine grosse Bedeutung mehr beimessen, wird deutlich, wie sehr sich der nationalistische Diskurs verselbständigt und in Konflikt mit einer pragmatischen Interessenverfolgung gerät.

Insgesamt zeigt sich für die Schweiz in Bezug auf die deliberative Demokratie ein ähnliches Bild wie aus der Perspektive der republikanischen Demokratietheorie: Während die Schweiz aus einer pragmatisch-binnenzentrierten Perspektive ein aussergewöhnlich hohes Demokratieniveau erreicht, verzeichnet sie aus einer transformativ-externen Sichtweise massive Defizite. Dies verwundert nicht, denn traditionelle Identitäten und kommunikative Prozesse beeinflussen sich gegenseitig sehr stark.

5 Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Zusammenfassend ergeben sich folgende Erkenntnisse: Die Schweizer Demokratie und die herrschenden Vorstellungen von Demokratie in der Schweiz sind durch sehr einseitige Ausrichtungen in Bezug auf die Kriterien der republikanischen, liberalen und deliberativen Demokratietheorie gekennzeichnet. Sowohl in den Prinzipien wie auch in der Praxis der Schweizer Demokratie dominieren jeweils die Konzepte und Kriterien der traditionell-konservativen Strömung im Vergleich zur progressiv-transformativen Denkrichtung. Ein tief verankerter und äusserst stark partikularistisch ausgerichteter Republikanismus führt zwar zu einer aussergewöhnlich intensiven politischen Partizipation und zur starken Identifikation mit dem politischen Gemeinwesen, er verhindert gleichzeitig aber die Entwicklung transnationaler oder kosmopolitaner Demokratievorstellungen und führt zu einem stark unsolidarischen

Verhalten der Schweiz auf der internationalen Ebene. Ein stark wirtschaftsliberal geprägter Liberalismus liefert die Grundlage nicht nur für die sehr gute Verwirklichung von „negativen Freiheiten“ (zumindest für alle Bürgerinnen und Bürger), sondern auch für ein hohes Mass an „positiven Freiheiten“ (für alle Bewohnerinnen und Bewohner). Dies geht aber zu Lasten anderer politischer Gemeinschaften. Darüber hinaus sind in Bezug auf die formale Gleichheit und die materielle Chancengleichheit im politischen Prozess gravierende Defizite festzustellen. Die aus der republikanischen Tradition herrührenden Strukturelemente der direkten bzw. sachunmittelbaren Demokratie und der Konkordanz gehen mit ähnlichen Stärken und Schwächen in Bezug auf die deliberative Demokratie einher: Einerseits ein relativ respektvoller, sach- und konsensorientierter Diskurs in den öffentlichen und politischen Arenen der Schweizer Innenpolitik, und andererseits die system-immanent geförderte Weigerung, die negativen externen Effekten der eigenen Politik wahrzunehmen und die externen Anderen wirklich anzuerkennen.

Die demokratiethoretische Analyse der Prinzipien und der Praxis der Schweizer Demokratie nährt die These, dass die Ursache für „Demokratiedefizite“ nicht nur im Spannungsverhältnis zwischen normativem Anspruch und praktischer Umsetzung liegen, sondern vor allem darin, dass die verschiedenen Vorstellungen, was Demokratie bedeutet, zueinander in einem Spannungsverhältnis stehen. Gerade die besonders gute Verwirklichung von bestimmten Prinzipien trägt zu massiven Defiziten hinsichtlich anderer Prinzipien bei.

Ich trete keineswegs für ein universelles Modell der Demokratie ein, das als einheitlicher Massstab dienen kann, um die konkreten Realisierungen auf lokaler, nationaler, transnationaler und supranationaler Ebene zu bewerten (oder zu „ranken“) (Blatter 2011). Ganz im Gegenteil, unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in Bezug auf die skizzierten Grundprinzipien sind an verschiedenen Orten und Ebenen aus historischen, kulturellen und funktionalen Gründen sinnvoll und legitim. Aber die vollständig einseitige Ausrichtung bestimmter demokratischer Prinzipien ist aus einer normativen Perspektive nicht akzeptabel. Und die Schweizer Demokratie ist sehr einseitig ausgerichtet und es fällt ihr (bzw. ihren Mitgliedern und Experten) schwer, sich den demokratischen Imperativen einer sich transnationalisierenden Welt anzupassen oder auch nur zu erkennen, dass ihr Modell nicht verallgemeinerungsfähig ist.

In der gegenwärtigen Lage, in der die Eurokrise die Europäische Union als Vorreiter post-nationaler Vorstellungen von politischer Selbstbestimmung diskreditiert, ist die Aussicht allerdings gering, dass die Schweiz ihre stark partikularistischen, wirtschaftsliberalen und durch

eine selektive Wahrnehmung der Aussenwelt geprägten Vorstellungen von Demokratie modifizieren wird. Solange die ökonomische Krise aussen vor bleibt, existiert eine „Krise der Demokratie“ für die meisten Schweizerinnen und Schweizer nur ausserhalb der Schweiz bzw. als Bedrohung von aussen – oder aber ausschliesslich in den Köpfen von engagierten Intellektuellen und normativen Demokratietheoretikern.

Am Schluss dieser Kritik der Schweizer Demokratie soll deswegen eine Selbstkritik stehen. Auch wenn ich der Überzeugung bin, in den jeweiligen Kapiteln die wichtigsten demokratietheoretischen Aspekte aufgegriffen und die in der Schweiz dominierenden Ausprägungen getroffen zu haben, so gilt es doch, sich am Schluss einzugestehen und auch gegenüber anderen zu betonen, dass die summarischen Aussagen und zugespitzten Bewertungen der tatsächlichen Vielfalt der Schweiz nicht ganz gerecht werden können. Die polyzentrale Struktur der Schweizer Demokratie macht es immer wieder möglich, dass abweichende Auffassungen von politischer Selbstbestimmung artikuliert und z.T. auch umgesetzt werden können. Ein eindrückliches Beispiel dafür lieferten jüngst die Gemeindeversammlungen in einigen Dörfern im Kanton Zürich. In Hausen am Albis und in Hedingen wurde von den anwesenden Bürgerinnen und Bürgern mehrheitlich entschieden, einen Teil der Steuergelder, welche im Zuge des Börsengangs des Rohstoffkonzerns Glencore in die Gemeindekassen flossen, an Projekte weiterzuleiten, die sich für die Betroffenen des Rohstoffabbaus in Afrika und Südamerika einsetzen (NZZ, 6.12. 2013: 15). Ein kleines Zeichen dafür, dass sich der kleinräumig-partizipative Republikanismus, der die Schweiz auszeichnet, mit einer transnational-solidarischen Perspektive vereinbaren lässt. Auch ein Hinweis darauf, dass Demokratien zwar stark durch Traditionen und Pfadabhängigkeiten geprägt sind, dass es aber für mutige und engagierte Demokraten Spielräume gibt, um abweichende Vorstellungen von demokratischer Selbst- bzw. Mitbestimmung umzusetzen. Vielleicht tragen sie dann auch dazu bei, die notwendigen Anpassungen in unseren Vorstellungen von Demokratie und entsprechende Reformen voranzutreiben, damit die Versprechen der Demokratie nicht nur auf exklusiven Inseln der Seligen verwirklicht werden können.

Literaturverzeichnis¹⁶

- Arrighi, Jean-Thomas, Rainer Bauböck, Michael Collyer, Derek Hutcheson, Madalina Moraru, Lamin Khadar, and Jo Shaw (2013). *Franchise and electoral participation of third country citizens residing in the European Union and of EU citizens residing in third countries*. Study of the European Parliament, Policy Department of Citizens' Rights and Constitutional Affairs. http://eudo-citizenship.eu/images/docs/afco%20study_updated_sept2013.pdf (July 23, 2014).
- Auer, A. und K. Holzinger (Hrsg.) (2013): *Gegenseitige Blicke über die Grenze. Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Deutschland und der Schweiz*. Zürich: Schulthess.
- avenir Suisse (2013). *Verteilung. avenir spezial*. http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2013/07/avenir_spezial_verteilung_d.pdf (geprüft: 12.12.2013).
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Benhabib, S. (2004). *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berlin, I. (1969). *Four Essays on Liberty*. London: Oxford University Press.
- Blatter, J. (2007). *Demokratie und Legitimität*. In: Benz, A; S. Schütz & U. Schimank (eds.): *Handbuch Governance*. Wiesbaden: VS Verlag, 271-284.
- Blatter, J. (2010a). *Die Zweite Transformation der Demokratie*. Folien zur Antrittsvorlesung an der Universität Luzern. <http://www.unilu.ch/files/jb-zweite-transformation-der-demokratie.pdf>
- Blatter, J. (2010b). *Horizontalföderalismus und Schweizer Demokratie*. *Swiss Political Science Review* 16(2): 247-77.
- Blatter, J. (2011). *Demokratie - republikanische und liberale Sicht*. *Neue Zürcher Zeitung*, 22.02.2011: 19.
- Blatter, J. (2012). *Kontingente Kritik auf der Basis einer komplexen Theorie der reflexiven Demokratie*. In: K. Toens und U. Willems (Hrsg.), *Politik und Kontingenz*. Wiesbaden: Springer VS.
- Blatter, Joachim; Schmid, Samuel D.; Blättler, Andrea (2014): *The Immigrant Inclusion Index (IMIX): A Tool for Assessing the Electoral Inclusiveness of Democracies with Respect to Immigrants*. Working Paper Series. *Glocal Governance and Democracy* 08.
- Bohman, J. (2007). *Democracy across Borders. From Dêmos to Dêmoi*. Cambridge MA, London: The MIT Press.
- Bohman, J. (2012). *Critical Theory, Republicanism, and the Priority of Injustice: Transnational Republicanism as a Nonideal Theory*. *Journal of Social Philosophy* 43(2): 97-112.
- Bohman, J. und Rehg, W. (Hrsg.) (1997). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1976). *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen und einem Bundesbeschluss über Vorbehalte zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen*. <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10046705> (geprüft: 12.12.2013).
- Calmy-Rey, M. (2007). *Vorwort von Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey*. In: G. Kreis (Hrsg.): *Die Schweizer Neutralität. Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen*. Zürich: Werd Verlag AG.
- Caroni, M. (2009). *Geld und Politik. Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen*. Bern: Stämpfli Verlag AG.

¹⁶ In der NZZ sind die Verfasser von allen Artikeln namentlich kenntlich gemacht. In diesem Text werden nur die Artikel mit dem Namen des Verfassers versehen, bei denen es sich um Kommentare handelt. Formal ist die Grenze in der NZZ so festgelegt, dass dann die Autorennamen voll ausgeschrieben werden, während bei anderen Artikeln nur die Namenskürzel verwendet werden.

- Cerny, P. G. (2009). The competition state today: From raison d'Etat to raison du Monde. *Policy Studies* 31(1): 5-21.
- Christmann, A. (2012): Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsfeld von Demokratie und Rechtsstaat. Baden-Baden: Nomos.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- DemoSCOPE (2013). PKS Bericht 2013. <http://www.demoscope.ch/pages/pks.cfm#2> (geprüft: 19.12.2013), darin: Der Weg der Schweiz von 1974 bis 2013. Das psychologische Klima der Schweiz.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. und S. Niemeyer (2008). Discursive Representation. *The American Political Science Review* 102(4): 481-493.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) 2012: Einbürgerung. Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht. Bern-Wabern: 3.
- Erklärung von Bern (2008). Ein Elefant im Wohnzimmer: Die Entwicklungsländer verlieren durch Steueroasen 245 Milliarden Dollar jährlich. Zürich: Propress.
- Fischer, P. A. (2013). Die Zeit drängt. *Neue Zürcher Zeitung*, 20.12.2013: 21.
- fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft (2010). *Jahrbuch Qualität der Medien 2010*. Basel: Schwabe Verlag.
- fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft (2012). *Jahrbuch Qualität der Medien 2012*. Basel: Schwabe Verlag.
- Forster, N. (2012). Der neue Deal. *Schweizer Monat*. Die Autorenszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur 995. Dossier.
- Freitag, M. (2013): Den Institutionen vertrauen. Volkswahl des Bundesrates. *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Mai 2013: 15.
- Freitag, M., A. Vatter und C. Müller (2003). Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. *Politische Vierteljahresschrift* 44(3): 348-69.
- Gfs.bern (2011). Vertrauen in Marke Schweiz, Misstrauen in Märkte der Welt. Ich-Bezogenheit der Schweiz Credit Suisse Identitätsbarometer 2011. Schlussbericht. Spezialteil zum 35. Credit Suisse Sorgenbarometer. Im Auftrag des bulletin der Credit Suisse.
- Habermas, J. (1996). Three Normative Models of Democracy. In: S. Benhabib (Hrsg.), *Democracy and Difference: Contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press, 21-30.
- Hagman, J. und T. Tresch. (2012). Die Schweizer Sicherheitspolitik zwischen Politik und Expertise. *Bulletin 2012 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
- Halldén, L. (2010): Building Blocks of a Republican Cosmopolitanism. *The Modality of Being Free*. *European Journal of Political Theory* 9(1), 12-30.
- Hänggli, R. und H.P. Kriesi (2012): Frame Construction and Frame Promotion. *American Behavioral Scientist* 56(3), 260-78.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Stanford, Cal: Stanford University Press.
- Hermann, M. und M. Nowak (2012). *Das politische Profil des Geldes*. Zürich: Sotomo.
- Kriesi, H. (2009). Sind Abstimmungsergebnisse käuflich?. In: A. Vatter, F. Varone und F. Sager (Hrsg.). *Demokratie als Leidenschaft. Festschrift für Wolf Linder zum 65. Geburtstag*. Bern: Haupt; 83-105.
- Krumm, T. (2013). *Das politische System der Schweiz. Ein internationaler Vergleich*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Laborde, C. (2010). Republicanism and Global Justice: A Sketch. *European Journal of Political Theory* 48(9), 48-69.
- Liebig, T., S. Kohls and K. Krause (2012): The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Switzerland. *OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 128*.

- Linder, W. (2012). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Haupt Verlag.
- Longchamp, C. (2011): Ist direkte Demokratie ein Exportprodukt der Schweiz? Zoonpoliticon. Politikwissenschaft in der Praxis, das Blog von Claude Longchamps.
<http://www.zoonpoliticon.ch/blog/14322/ist-direkte-demokratie-ein-exportprodukt/> (geprüft: 19.12.13)
- Maurer, U. (2013a). Neujahrsansprache von Bundespräsident Ueli Maurer.
<http://www.admin.ch/br/dokumentation/media/nj/00637/index.html?lang=de> (geprüft: 19.12.13)
- Maurer, U. (2013b). David und Goliath in der Staatspolitik.
<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/reden/liste/detailspeech.49786.nsb.html> (geprüft: 19.12.13)
- Meier, W. A., Bonfadelli, H. und J. Trappel (2012). Gehen in den Leuchttürmen die Lichter aus? Was aus den Schweizer Leitmedien wird. Wien: Lit Verlag.
- Müller, F.E. (2013). Mathematiker an der Aussenfront. NZZ am Sonntag, 26.05.2013: 26-7.
- Müller-Jentsch, D. (2013). Der Preis des Erfolgs. NZZ am Sonntag, 08.12.2013: 24-25.
- Neidhart, L. (2002). Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Neidhart, L. (1970). Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke Verlag.
- Notter, M. (2009). Im Feuerwerk der Politik verpufft die Ethik. Tages-Anzeiger, 04.06.2009: 8.
- Pedriani, S., A. Bächtiger und M. Steenbergen (2013). Deliberative inclusion of minorities: patterns of reciprocity among linguistic groups in Switzerland. European Political Science Review 5(3): 483–512, DOI:10.1017/S1755773912000239.
- Pettit, P. (1997). Republicanism. A Theory of Freedom and Government. Oxford: Clarendon Press.
- Pettit, P. (2010). A Republican Law of Peoples. European Journal of Political Theory. 8(1), 70-94.
- Puppis, M. und Künzler, M. (2011). Formern der Medienfinanzierung und Medienförderung. Wissenschaftliches Papier für den Verein Medienkritik Schweiz. SwissGIS – Swiss Centre for Studies on the Global Information Society. IPMZ - Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung.
<http://medienkritik-schweiz.ch/wp-content/uploads/2010/11/Medienf%C3%B6rderung-Verein-Medienkritik-Puppis-K%C3%BCnzler.pdf> (geprüft: 12.12.2013).
- Rawls, J. (1998 [1993]). Politischer Liberalismus. Übersetzt von Wilfried Hinsch. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rigstad, M. (2011). Republicanism and geopolitical domination. Journal of Political Power 4(2), 279-300.
- Sager, F. und A. Vatter (2013). Föderalismus contra Demokratie. Neue Zürcher Zeitung, 06.03.2013: 15.
- Schaub, L. (2012). Die Finanzierung von Wahl und Abstimmungskämpfen. Zürich: Dike.
- Stadelmann-Steffen, I. und M. Freitag (2009): Abstimmungs- oder Wahldemokratie? Zum Einfluss der direkten Demokratie auf die Wahlteilnahme in den Kantonen. In: A. Vatter, F. Varone und F. Sager (Hrsg.): Demokratie als Leidenschaft. Festschrift für Wolf Linder zum 65. Geburtstag. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag; 157-81.
- Steiner, J., Bächtiger, A., Spörndli, M. und M.R. Steenbergen (2004). Deliberative Politics in Action. Analyzing Parliamentary Discourse. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strecker, D. (2011). Freiheit. In: M. Hartmann, und C. Offe (Hrsg.), Politische Theorie und Politische Philosophie. München: Verlag C.H. Beck: 185-88.
- Transparency International. The Global Coalition against Corruption. (2013). Corruption Perceptions Index 2013. <http://cpi.transparency.org/cpi2013/> (geprüft: 19.12.2013).
- Vatter, A. (2011). Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter, A. (2014). Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: UTB/Nomos.

- Vatter, A. und F. Sager (2006). Das Ständemehr. Wirkungsweise und Reformansätze. In: A. Vatter, Föderalismusreform. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Vogler, R. U. (2012). Das Bankgeheimnis verdient mehr Anerkennung. Fokus der Wirtschaft. Neue Zürcher Zeitung, 26. Juli 2012: 15.
- Vogler, R. U. (2013). Und immer wieder reitet die Kavallerie. Neue Zürcher Zeitung, 16.12.2013: 15.
- Wallimann-Bornatico, M. (2010). Berufsparlament – unbeliebt, aber auch für die Schweiz prüfenswert. Neue Zürcher Zeitung, 12.03.2010: 18.
- Walzer, M. (1983). Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality. New York: Basic Books.
- Wanner, P. und I. Steiner (2012). Einbürgerungslandschaft Schweiz. Entwicklungen 1992-2010. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM. Materialien zur Migrationspolitik.
- Zeller, R. (2013). Misstrauen als Triebfeder. Anti-Widmer-Schlumpf-Initiative. Neue Zürcher Zeitung, 20.03.2013: 11.
- Zhang, J. (2013): Die Schweiz als zweites Hongkong. Gastkommentar zum Freihandelsabkommen. Neue Zürcher Zeitung, 19.07.2013: 19.