

## Die schweizerische Demokratie im Wandel

von Ständerat Prof. Dr. René Rhinow

Vortrag im Rahmen der Jubiläumsveranstaltung „1848/1998 150 Jahre schweizerischer Bundesstaat“ der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, 5.11.1998.

### I. Einleitung

Dass im Rahmen einer Jubiläumsveranstaltung zur 150-Jahrfeier unseres Bundesstaates auch die Demokratie thematisiert wird, liegt nahe. Im Bewusstsein des Schweizer Volkes gehört die Demokratie, die spezifische Ausprägung unserer Demokratie, zur schweizerischen Identität schlechthin. Geschichtlich betrachtet war zwar der revolutionäre Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat im Jahre 1848 das konstituierende, originäre Gründungsereignis. Doch wenn wir heute die Diskussion verfolgen, die über die staatspolitischen Folgen eines allfälligen EU-Beitritts der Schweiz geführt wird, dann stehen die Befürchtungen über eine Einbusse an Demokratie weit über entsprechenden föderalistischen Bedenken.

In der Tat: Demokratie weist in diesem Land magische, ja wohl auch mythische Züge auf. Das mag damit zu tun haben, dass viele Schweizer und Schweizerinnen die Staatsform der Demokratie auf die hier eingerichtete und gelebte Form der Demokratie reduzieren – auf eine Demokratie also mit ausgebauten direktdemokratischen Partizipationsrechten. Dass – weltweit gesehen – die Schweiz diesbezüglich nicht den Normalfall der Demokratie darstellt, sondern einen Sonderfall, verstärkt den Glauben an die schicksalhafte Berufung unseres Landes, eine echte Demokratie, ja die Demokratie schlechthin zu sein.

Wegen dieses besonderen Stellenwertes der Demokratie im Bewusstsein unseres Volkes erweist es sich zuweilen aber als ausserordentlich schwierig, einen rationalen Diskurs über die Demokratie zu führen, jedenfalls wenn die Volksrechte im Vordergrund stehen. Wo alle „Experten“ sind, wo Glaubenshaltungen voranstellen, wo Volksrechte als „heilig“ qualifiziert werden, bereitet es Mühe, ein realistisches Gesamtbild über Eigenheiten, Komplexität und Entwicklung unserer Demokratie zu gewinnen, über ihre Leistungen, Chancen und Risiken, über ihre identitätsstiftenden Faktoren, über ihre möglichen Zukünfte.

Mühe haben wir deshalb auch mit Reformen, die dringend notwendig wären, um die demokratischen Institutionen den Erfordernissen eines modernen, hochkomplexen und international vernetzten Staates anzupassen – eines Staates, der mehr denn je in einem dreifachen Spannungsfeld steht: zwischen Partizipation und unabdingbarer *demokratischer Legitimie-*

*rung* als ersten Pol, *wirksamer und effizienter Aufgabenerfüllung* als zweiten Pol und *zunehmenden internationalen Handlungszwängen und Restriktionen* als dritten Pol.

Im Folgenden soll auf einige Eigenheiten unserer Demokratie sowie auf ausgewählte Wandlungsphänomene, Problemstellungen und Reformbedürfnisse eingegangen werden.

## II. Vier Eigenheiten unserer Demokratie

### Geschichtlich gewachsene Demokratie

Unsere Demokratie ist vorerst einmal eine *geschichtlich gewachsene Demokratie*. Sie ist Menschenwerk, basierend auf den Ideen der Volkssouveränität, der Menschenrechte, der Gewaltenteilung und des Föderalismus. Was Menschen gestaltet haben, bleibt anfällig, vorläufig, bedarf der Sorge und Pflege, ist reformierbar und mit der Zeit auch reformbedürftig.

Auffällig ist, dass *Parlament und Regierung*, unser Zweikammersystem mit National- und Ständerat, unsere siebenköpfige Kollegialregierung ohne eigentliche Präsidentialfunktion sowie die eigenartige Verbindung von Kollegial- und Departementalprinzip, seit 1848 praktisch unverändert überdauert haben. Wohl waren die Vergrößerung des Nationalrates, die Einführung des *Proporzsystems* bei den Nationalratswahlen 1919, der gestaffelte Übergang von der Parlamentswahl zur *Volkswahl der Ständeräte* in den Kantonen sowie Veränderungen bei der Departementalorganisation jeweils von erheblicher Bedeutung, doch blieb die Struktur der Leitungsorgane unangetastet.

Demgegenüber ist der junge Bundesstaat *plebiszitär bescheiden* angetreten. Das fakultative Gesetzesreferendum, die Volksinitiative auf Partialrevision der Verfassung sowie das Staatsvertragsreferendum sind erst später eingeführt worden: 1874, 1891, 1921; sie wurden noch später teilweise weiter ausgebaut. So paradox es also klingen mag: Die für die Identität der Schweiz als grundlegend empfundenen Volksrechte sind jüngeren Datums als die im öffentlichen Bewusstsein zurückgestuften Institutionen Parlament und Regierung.

Dass eine Staatsorganisation aus der Mitte und der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts, geschaffen für einen Staat jener Zeit, heute Mühe bekundet, seine Funktionen zu erfüllen, erstaunt eigentlich nicht. Zu sehr haben sich die Bedingungen verändert, unter denen sich Staat und Politik zu bewähren haben. Ich nenne stichwortartig nur:

- die Entwicklung vom kompetenzarmen Bund zum hochkomplexen *Sozial- und Dienstleistungsstaat*;
- die damit verbundene *Gewichtsverlagerung* von Parlament und Regierung hin zur Verwaltung als stärkster Macht im Staat;

- die *wachsende Konflikthanfälligkeit* der zu lösenden Probleme und die verschwimmenden politischen *Konfliktlinien*, die den Bürgern und Bürgerinnen, auch den politischen Akteuren Übersicht, Orientierung und Ausrichtung ihres Handelns erschweren. Was heisst heute links und rechts, was ist bürgerlich, was fortschrittlich oder konservativ?
- die *Internationalisierung der Politik*, die gerade unser Land in ganz besonderem Ausmass herausfordert, weil sie uns zwingt – oder zwingen sollte –, von liebgewonnenen Vorstellungen und vom Glauben an eine unabhängige Schweiz Abschied – und auf die Entwicklung unseres Umfeldes *Einfluss* zu nehmen. Denn Globalisierung bedeutet in politischer Hinsicht vor allem, dass unsere Entscheide auch andere betreffen (z.B. die Annahme der Alpeninitiative), Entscheidungen anderer Staaten oder internationaler Organisationen umgekehrt auch für uns von Bedeutung sind (z.B. die Einführung des Euro, Boykottmassnahmen), ja überhaupt faktische Entwicklungen in unserem Umfeld oder auf der Welt allgemein uns mehr oder weniger stark berühren und herausfordern (z.B. die Klimaproblematik oder Flüchtlingsströme infolge von kriegerischen Ereignissen).

Unsere Demokratie verändert sich aber auch unter dem wachsendem Einfluss sogenannter Nebenmächte, der intermediären Gruppierungen.

- Zu denken ist in erster Linie an die *Verbände* aller Schattierungen, die NGO's, die ihre besondere Stärke dadurch erhalten, dass sie als einzige politische Stosstrupps heute schon international vernetzt und schlagkräftig sind.
- Zu erwähnen sind aber auch die *Medien*. Sie üben eine eigene, selbstbewusste und selbstbestimmte aktive Rolle in unserer Demokratie aus, etwa durch ihr agenda setting. Sie bestimmen immer mehr mit, was in diesem Land politisch relevant ist oder sein sollte; sie bewegen sich dauernd auf und jenseits der Grenze von öffentlicher Meinung und veröffentlichter Meinung. Sie verändern die Demokratie mehr schleichend, aber doch nachhaltig -, durch ihre Tendenz zur Kommerzialisierung, Emotionalisierung, Dramatisierung, Personalisierung und „Arenisierung“ der Politik - eine Tendenz, die vom Leitmedium Fernsehen geprägt, international alimentiert und durch Konkurrenzzwänge diktiert wird.
- Die dritten im Bund der Nebenmächte stellen die *Parteien* dar. Sie sind im Grunde genommen die *Verlierer* dieser Entwicklung. Professionelle und ressourcenstarke Interessenorganisationen auf der einen Seite, unterhaltsame Politik, multimedial und auch professionell inszeniert auf der anderen Seite, stehlen den Parteien die Show – im wahrsten Sinne des Wortes. Den Parteien fehlen weitgehend die erforderlichen personellen und materiellen Ressourcen, um kreativ und aktiv Einfluss nehmen zu können; sie müssen deshalb immer mehr um ihre Anerkennung als notwendiges Element einer jeden Demokratie ringen.

## Introvertierte Demokratie

Unsere Demokratie ist zudem eine *introvertierte* oder *binnenorientierte Einrichtung*. Sie gedieh in einem vielfältigen Land, das seit Marignano und bis vor kurzem keine eigentliche Aussenpolitik, sondern schwergewichtig eine *Aussenwirtschaftspolitik* betrieb, den Blick mehr nach innen als nach aussen richtete und sich deshalb vor allem mit sich selbst beschäftigen konnte – und auch *musste*. Die Hauptsorge dieser auf sich bezogenen Schweiz galt und gilt dem inneren religiösen Frieden nach traumatischen Konflikten und Spannungen, dem Zusammenhalt der Sprach- und Kulturgemeinschaften, dem wirtschaftlichen Überleben trotz Rohstoffarmut und dank innovativen Erfolgen auf ausländischen Märkten sowie dem Verschontwerden von kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen europäischen Grossmächten, die zudem sprachlich-kulturell mit je einem Landesteil verbunden waren.

Vor allem die *Entwicklung unserer Volksrechte* ist nur vor dem Hintergrund dieser Binnenorientierung zu verstehen. Volksrechte lösen Lernprozesse aus, die auf Dauer angelegt sind. Sie verlangen Überzeugungsarbeit durch die Behörden. Volksrechte sind auch fehlerfreundlich: Was heute nicht gelingt, gelingt später, in kleineren Schritten, nach mehreren Anläufen. Von der früheren Ständeratspräsidentin Josi Meier stammt der Satz, wenn das Volk an der Urne eine Vorlage ablehne, dann habe es oft nicht einfach Nein, sondern noch nicht Ja gesagt. Volksrechte brauchen also Zeit; unter Umständen viel Zeit. Sie verlängern den Entscheidungsprozess unter Umständen um Jahre, im Interesse der Rückbindung der gewählten Behörden an Basisprozesse und an den Volkswillen. Das ist ihr grosser, unverlierbarer Vorteil - und gleichzeitig ihr Problem. Denn sie kümmern sich nicht um Planungen und um die Konsistenz des Regierungshandelns. Sie können sich mit ihren Vorwirkungen auch lähmend auf die Staatsleitung auswirken, zum kleinsten gemeinsamen Nenner zwingen, den Prozess der Veränderung verlangsamen und vorübergehend aufhalten.

Wie verträgt sich eine solche Referendumsdemokratie mit der Internationalisierung der Politik? Haben wir nach wie vor Zeit zu verschiedenen Anläufen, oder besser; lässt „man“ uns Zeit, lassen uns unsere Partner in befreundeten Staaten oder Organisationen Zeit, unseren Weg zu suchen, ja lassen uns die *Umstände* die erforderliche Zeit? Oder trifft hier das Wort *Gorbatschows* zu, dass von der Geschichte bestraft werde, wer zu spät komme?

Das *Staatsvertragsreferendum* zeigt die hier angeschnittene Problematik exemplarisch auf. Es ist eigentlich als „Verlängerungskabel“ konzipiert worden; was für interne politische Beschlüsse richtig ist, soll auch für Staatsverträge gelten. Nun trifft dies zweifellos zu, wenn wir vom Bedarf nach Partizipation des Volkes ausgehen, nach der demokratischen Legitimierung eines Staatshandelns, das immer mehr durch den Abschluss internationaler Verträge gekennzeichnet ist. Doch verändern wir die Optik und betrachten den politischen Entscheidungsprozess insgesamt, so stellen wir markante Unterschiede zum normalen Verfahren der Rechtsetzung fest. Wir sind beim Abschluss des Staatsvertragsreferendums *nicht mehr al-*

lein Herr des Verfahrens und der Inhaltsgebung. Wir wirken nur noch mit, bei bilateralen Verhandlungen zur Hälfte, bei multilateralen zu einem Bruchteil. Eine Ablehnung des Vertrages öffnet in aller Regel keinen Weg zur Nachbesserung, zu zweiten, modifizierten Anläufen, bei multilateralen Abkommen sowieso nicht. Volksentscheide können hier eine schicksalhafte, ja u.U. irreversible Bedeutung erhalten.

Welche Anforderungen müssen an solche Entscheidungen gestellt werden? Provokativ gefragt: Kann eine sich an der Urne manifestierende Volksmehrheit von (sagen wir) 60 Prozent eine derartige Verantwortung für alle tragen – wenn wir (beispielsweise) von einer Stimmbeteiligung von 40% ausgehen? Diese Volksmehrheit bestünde aus 24 Prozent der Stimmberechtigten oder bedeutend weniger als 20 Prozent des Volkes insgesamt. Oder, ins Grundsätzliche gewendet: Gibt es Grenzen der direkten Demokratie bei faktisch irreversiblen Entscheidungen?

Ich möchte mit dieser zugegebenermassen zugespitzt-einseitigen Frage zum Nachdenken darüber einladen, auf welche Bedingungen eine direkte Demokratie angewiesen ist, unter welchen Voraussetzungen ihre Ergebnisse legitim erscheinen, allgemein akzeptiert werden und wo ihre Grenzen liegen.

### **Stabilisierende und integrierende Demokratie**

Unsere Demokratie war und ist drittens auf *Stabilität und Integration* ausgerichtet. Es war stets ein Anliegen dieser an sich gebrechlichen Konstruktion Schweiz, die realen und potentiellen Spannungen zu überbrücken, trotz mannigfacher Unterschiede Stabilität herzustellen und zu gewährleisten. Zu diesem Zweck galt es, Minderheiten überproportional in ihrem Gewicht zu schützen und zu integrieren.

Interessant erscheint, dass sich die Vielfalt des Landes auf der *parteilpolitischen Ebene* abgebildet und dadurch verstärkt hat. Die Entwicklung zur *Konkordanzdemokratie*, zum Leitwert der „gütlichen Einigung“ auf möglichst breiter Basis, zum berühmten-berühmten „helvetischen Kompromiss“ also, wurde nur möglich, weil sich nach der ursprünglichen Vorherrschaft der freisinnigen „Grossfamilie“ im letzten Jahrhundert ein *Vielparteiensystem* entwickelt hat, dessen Komplexität durch die föderalistische Binnendifferenzierung der Bundesparteien noch vergrössert worden ist. Die Volksrechte trugen massgeblich zu dieser Entwicklung bei. Vor allem das Referendum förderte die Integration von Minderheiten in die politischen Machtstrukturen – zuerst der Katholisch-Konservativen, dann der Sozialdemokraten, später und vorübergehend auch anderer Gruppierungen. Wir sind offenbar ein „paradigmatischer Fall politischer Integration“, wie es *Karl Deutsch* einmal ausgedrückt hat.

Die *Zauberformel*, also die seit Jahrzehnten praktizierte parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates (2 FDP, 2 CVP, 2 SP, 1 SVP) ist quasi die konsequente Krönung dieses Integrationsprozesses. Sie entspricht - als Muster, nicht in der konkreten parteipolitischen

Verteilung – den Verhältnissen in den kantonalen Regierungen, die vom Volk höchstens marginal modifiziert, im Grundsatz jedoch noch und noch bestätigt werden. Deshalb ist beim wachsenden Ruf nach Aufgabe der Zauberformel zu bedenken, dass eine Regierung auch auf Akzeptanz und Legitimation angewiesen ist, dass sie im Parlament und im Volk Mehrheiten überzeugen, ja oft erst bilden muss, um sich durchsetzen zu können. Verändert das Volk bei den Wahlen in den Nationalrat die Parteistärken massgeblich, oder bricht eine beteiligte Partei zu sehr aus dem vorausgesetzten „Minimalkonsens“ aus, wird auch die Zauberformel über kurz oder lang ins Wanken geraten. Eine parteipolitisch zu einseitig zusammengesetzte Regierung würde jedoch in unserer Demokratie stets Mühe haben, ihre Politik über das Stadium markierter und symbolisierter Entschlossenheit hinaus zu bringen.

### **Machtdiffundierende Demokratie**

Unsere Demokratie ist schliesslich stark geprägt durch Strukturen, die *Machtbrechung und Machtteilung* zum dominanten Zielwert erheben. In einem Bundesstaat, der Vielfalt widerspiegeln, Minderheiten schützen und integrieren, Autonomie und Differenz anerkennen soll, wurden die Behörden nicht primär auf Handlungsfähigkeit, auf die Sicherstellung einer entschlossenen Führung hin angelegt.

Dies kann nicht nur anhand der rigiden Ausprägung unserer *Gewaltenteilung* aufgezeigt werden, die zwischen den Wahlen weder eine Abberufung der Regierung durch das Parlament noch eine Auflösung des Parlamentes durch die Regierung kennt.

Dasselbe gilt auch für den *Bikameralismus* mit der weltweit einzigartigen Gleichwertigkeit beider Kammern, für die Ausgestaltung der Regierungen von Bund und Kantonen als *Kollegialorgane*, sowie für die erfolgreiche Brems- und Vetofunktion des *Referendums* und die Innovations- und Mobilisierungsfunktion der *Volksinitiative*. Auch der *Föderalismus* auf staatlicher und politisch-gesellschaftlicher Ebene steht im Dienste dieser Machtteilung.

Hinzu kommt eine politische Mentalität, die in der *Elite* - im soziologischen Sinn verstanden -, in Führungspersönlichkeiten, die über den Horizont hinausragen, tendenziell etwas bedrohliches, undemokratisches, ja unschweizerisches zu erblicken geneigt ist.

Diese Ausdifferenzierung, Auffächerung und Diffundierung der Macht, die checks and balances allüberall, die Bedächtigkeit und begrenzte Handlungsfähigkeit der staatlichen Organe wurden während langer Zeit als wirksame Schranke des staatlichen Einflusses begrüsst. Heute aber wird die *fehlende Entschlossenheit* beklagt, der mangelnde Führungswille kritisiert. Dabei wird oft übersehen, dass viele Handlungsschwächen institutionell angelegt und verankert sind und nicht – oder jedenfalls nicht in erster Linie – den Amtsträgern angelastet werden können.

### III. Direkte und repräsentative Demokratie

Betrachten wir nun einzelne, ausgewählte Probleme und Tendenzen unserer Referendumsdemokratie etwas näher. Bei der *direkten Demokratie* sollen vier Phänomene herausgehoben werden: der wachsende Gebrauch der Volksrechte, die Tendenz zur Verhandlungsdemokratie, der sich wandelnde Meinungsbildungsprozess und die Internationalisierung.

#### Wachsender Gebrauch der Volksrechte

Nicht nur der *Anwendungsbereich des Referendums*, also die Zahl der referendumpflichtigen Erlasse, hat sich im Verlauf der Jahrzehnte kontinuierlich erhöht, sondern in letzter Zeit auch der *Gebrauch der Volksrechte* allgemein. Mitverantwortlich dafür ist einerseits das *Anwachsen von Konsensproblemen*, die Zunahme der Konflikanfälligkeit politischer Vorlagen also, u.a. wegen des Wertewandels, der Besitzstandsmentalität und zunehmenden Modernisierungsängsten, die Reformen tendenziell im Wege stehen. Andererseits sind die sog. *Opportunitätskosten* der Volksrechte, der Aufwand für die Ergreifung eines Referendum oder für die Lancierung einer Initiative, laufend gesunken, nicht nur wegen des immer kleineren prozentualen Quorums der Unterschriftenzahlen vom letzten Jahrhundert bis heute (von 7,8 auf 2,2 Prozent bei Initiativen und von 4,8 auf 1,1 Prozent bei Referenden), sondern auch wegen der massiv verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten.

Dabei hat sich auch die *Partizipationsquote* bei Urnengängen während langer Zeit kontinuierlich verringert. Und die Parteien werden zunehmend überfordert, den hohen Abstimmungsrythmus zu meistern. Trotzdem „greifen“ die Volksrechte nicht richtig: *Wichtige Staatsakte* stehen den Volksrechten *nicht offen*, sei es, weil politische Entscheidungen in anderer als in Gesetzesform ergehen, sei es, weil sie nicht mehr autonom, landesintem getroffen werden können.

#### Tendenz zur Verhandlungsdemokratie

Der Gebrauch der Volksrechte als Drohinstrumente, vor allem im Vorverfahren der Gesetzgebung und namentlich durch Interessenorganisationen, haben die Entscheidungsprozesse immer mehr in *Verhandlungsprozesse* verwandelt. Auf diesem Weg hat das Gewicht der Interessenorganisation stark zugenommen. Sie gehören zum Kreis der politischen Akteure, auch wenn sie sich in der Öffentlichkeit gerne ausklammern und von der sog. *classe politique* abzugrenzen suchen. Verhandlungsprozesse aber brauchen Zeit. Ihr Vorteil liegt zweifellos darin, dass möglichst alle Interessen Berücksichtigung finden sollen. Aber dadurch dauern unsere Entscheidungsprozesse lange, wirken oft lähmend und bremsend, verharren auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und lassen den Mut zu Innovation und Risiko vermissen.

## Anforderungen an den Meinungsbildungsprozess

Volksrechte stehen zudem nur am Anfang eines Willensbildungsprozesses (so die Initiative) oder an dessen Ende (so das Referendum). Sie finden ihre Legitimation aber nur dann, wenn der *Willensbildungsprozess* selbst aus *fairen Verfahren der Information*, des politischen Dialoges und des Meinungsaustausches besteht. Dieser Aspekt wird oft verkannt oder vergessen, wenn nur von Volks"rechten", Unterschriftenzahlen, von Referendumstypen oder von den Volksabstimmungen als solchen die Rede ist.

Eine Volksabstimmung erhält und findet ihre Legitimation nicht allein durch ihren Vollzug, sondern gerade auch deshalb, weil sie einen Vorgang abschliesst, in welchem sich mündige, verantwortliche Bürger und Bürgerinnen eine sachlich-fundierte, rationale (und durchaus auch emotional *mitgeprägte*) Meinung über eine behördliche Vorlage bilden können. Ein Blick in die heutige Abstimmungsrealität wirft diesbezüglich einige Fragen auf, offenbart jedenfalls gewaltige Veränderungen: so etwa der Vorrang der mediatisierten Politikvermittlung oder die wachsende Bedeutung finanzieller Ressourcen im PR-gesteuerten Abstimmungskampf, welche beide auffällig kontrastieren mit der sinkenden Bedeutung meinungsbildender kontradiktorischer Versammlungen, in denen sich die Menschen face to face begegnen, überzeugen, widersprechen und wieder finden können.

## Internationalisierung und Demokratieverlust

In letzter Zeit wächst die Befürchtung, mit der *Internationalisierung politischer Entscheidungsprozesse* gehe auch ein Verlust an direkter Demokratie einher. Insbesondere weisen Gegner eines EU-Beitrittes nachhaltig auf entsprechende Konsequenzen hin.

Daran ist richtig, dass jegliche *Einschränkung staatlicher Autonomie*, etwa durch den Abschluss von Staatsverträgen oder durch den Beitritt zu supranationalen Organisationen, auch zur Begrenzung des staatlich-rechtlichen Gestaltungsspielraums führt. Dies gilt für alle nationalen Entscheidungsorgane, auch, aber nicht nur, für das Volk. Wenn allerdings zuweilen behauptet wird, ein EU-Beitritt zwingt zur Aufgabe der direkten Demokratie, zur Abschaffung der Volksrechte, so ist dies nachweisbar falsch.

Richtig ist auch, dass in aussenpolitischen Verhandlungs- und Beschlussverfahren das Gewicht der Regierung naturgemäss eher gestärkt, oder jedenfalls weniger geschwächt wird als dasjenige von Parlament und Volk. Hier sind Lösungen zu suchen, die es gestatten, die demokratische Legitimation zu stärken.

Doch zu fragen ist, was denn die Alternative zu dieser Entwicklung sein kann. Zunehmende Internationalisierung politischer Beschlüsse ist ja die *Folge der Internationalisierung der Probleme*, des wachsenden Kooperations- und Integrationsbedarfes; sie ist nicht willkürlicher oder mutwilliger Selbstzweck. Rechtliche Autonomie aber, die sich zunehmend darin erschöpft, sog. autonom nachzuvollziehen, was andere beschlossen haben, stärkt die Demo-



kratie nicht. Dem Autonomieverlust steht aber dann und nur dann ein Gewinn an Mitwirkung und Mitbestimmung auf der höheren Ebene gegenüber, wenn die Schweiz entsprechenden internationalen Organisationen und multilateralen Vertragswerken beiträgt.

Die Gefahr besteht, dass die Demokratie unter dem beruhigenden Deckmantel formaler Entscheidungskompetenz zur „scheinsouveränen Nachvollzugsdemokratie“ (Alois Riklin) wird – nicht gerade eine ermutigende Vision für unsere Volksrechte, die doch dann und nur dann ihre volle Rechtfertigung besitzen, wenn das Volk auch inhaltlich frei über die Annahme oder Verwerfung von Vorlagen befinden kann.

Zusammenfassend steht unsere direkte Demokratie u.a. vor den Fragen, ob die Volksrechte noch auf die wesentlichen politischen Entscheidungen ausgerichtet sind, nicht zu sehr bremsende, innovat onshemmende (und damit die Lösung brennender Probleme behindernde) Wirkung entfalten, die Handlungsfähigkeit staatsleitender Behörden zu sehr einschränken, ob sie von einem fairen Meinungsbildungsprozess begleitet und ob sie international verträglich sind.

### **Beschränkte Leistungsfähigkeit von Parlament und Regierung**

Nun ist unsere Demokratie zwar stark durch unsere direkten Sachentscheidungsrechte (Initiative und Referendum) geprägt. Sie ist aber im Kern auch eine repräsentative Demokratie, in der der Grossteil der Entscheidungen von Parlament und Regierung gefällt und verantwortet werden müssen. „Demokratie im Wandel“ und Fragen der Demokratiereform müssen sich denn auch auf unsere Institutionen erstrecken, die Bundesversammlung und den Bundesrat, ja indirekt auch auf das Bundesgericht. Es ist für unsere Demokratie nicht nur wichtig, wie die Volksrechte ausgestaltet sind, sondern auch, wie funktionsfähig sich Parlament und Regierung erweisen, ob sie in der Lage sind, ihre Führungs-, Leitungs- und Entscheidungsfunktionen wahrzunehmen.

Doch im Bewusstsein unseres Volkes stehen diese Aspekte kaum im Vordergrund. Der Wahl von National- und Ständerat wird nicht die gleiche Bedeutung beigemessen wie in parlamentarischen Demokratien. An der überholten Vorstellung einer Bundesversammlung als Milizparlament wird beharrlich festgehalten, obwohl diese längst zum Halbberufsparlament mit einer Tendenz zur Vollprofessionalisierung geworden ist.

Diese Entwicklung Richtung Berufsparlament trifft freilich nur für die Aufgabenseite zu, für die zu erfüllenden Funktionen der Teilhabe an Staatsleitung und Aussenpolitik, an Gesetzgebung, Finanzgewalt und Verwaltungsaufsicht sowie – bei uns besonders wichtig – für die Wahl der Regierung. Doch die Infrastruktur des Parlamentes, die Leitung des Parlamentes, Arbeitsweise und Honorierung der Parlamentsmitglieder sind – trotz aller minimalen Verbesserungen im letzten Jahrzehnt – immer noch vom Milizprinzip beherrscht. Entsprechende zaghafte Reformen wurden vom Volk bekanntlich vor sieben Jahren deutlich abgelehnt.

Dass der Bundesrat an den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit angelangt ist, ja diese schon beträchtlich überschritten hat, verdichtet sich langsam aber sicher zu einer Überzeugung, die in breiten politischen Kreisen geteilt wird – neuerdings sogar vom Bundesrat selbst. Doch von der Einsicht führt ein langer, beschwerlicher Weg zur erfolgreichen Tat, zur Reform. Denn einmal gehen die Ansichten darüber auseinander, wie gross der Reformbedarf tatsächlich ist. Zum zweiten fällt es jedem Organ schwer, sich selbst substanziell zu reformieren – dies gilt für das Parlament wie für die Regierung. Drittens muss auch hier jede Revision das Nadelöhr der Volksabstimmung passieren.

## IV. Reformbedürftige Demokratie

### Allgemeines

Die bisherigen Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, dass sich die schweizerische Demokratie nicht nur in einem umwälzenden, ihr quasi aufgezwungenen Wandel befindet, sondern dass sie auch aktiv und zielorientiert verwandelt werden soll und werden muss. Verwandeln heisst Reform der *Volksrechte*, Reform des *Parlamentes*, Reform der *Regierung*, auch Reform der *Justiz*, und damit verbunden Reform der *Entscheidungsprozesse* insgesamt.

Im Rahmen der Parlamentsreform 1991 und der Totalrevision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes 1995 wurden – wie erwähnt – bescheidene Änderungen unterhalb der Verfassungsstufe realisiert (insbesondere eine verbesserte Mitwirkung des Parlamentes in der Aussenpolitik und Basisschritte zur Verwaltungsreform).

Nun stehen im Rahmen der *Totalrevision der Bundesverfassung* Reformen an, die sich auf Volksrechte, Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht erstrecken oder künftig erstrecken sollen. Mit der nachgeführten – oder besser aktualisierten – Bundesverfassung (Vorlage A) wird versucht, einzelne Anliegen oder Ausschnitte aus der *Parlamentsreform* zu verwirklichen. In einem gesonderten Reformpaket geht es anschliessend um eine eigentliche Reform der *Volksrechte* (Vorlage B). Der Nationalrat wird sich – als Erstrat – dieses Geschäftes erst im Frühjahr 1999 annehmen. Ein weiteres Paket „*Justizreform*“ (Vorlage C) befindet sich zur Zeit im Differenzbereinigungsverfahren.

Demnächst eröffnet der Bundesrat ein Vernehmlassungsverfahren über eine *Staatsleitungsreform*, die aber schwergewichtig eine Regierungsreform beinhaltet; die Bundesversammlung ist nur am Rande betroffen. Diese Staatsleitungsreform soll im nächsten Jahr ein drittes Reformpaket im Rahmen der Verfassungsreform bilden.

Abschliessend sollen einige *Grundfragen* dieser Reformbereiche skizziert werden, ohne dass konkret auf einzelne Vorlagen oder auf die Beratungen in den eidgenössischen Räten eingegangen werden kann.

### Zur Reform der Volksrechte

Die *Volksrechte* sollen sicherstellen,

- dass *qualifizierte Minderheiten* des Volkes Themen auf die politische Traktandenliste setzen und dem Volk direkt Anstösse und Anträge unterbreiten können,
- dass das Volk obligatorisch oder auf Veranlassung einer qualifizierten Minderheit hin *wichtige Staatsakte gutheissen oder ablehnen* kann,
- dass der *Wille des Volkes unverfälscht* zum Ausdruck gelangt, auch unter den gegenwärtigen Kommunikationsbedingungen, und
- dass dabei die *Grenzen übergeordneter Rechts* oder der *rechtlichen Spielregeln* eingehalten werden.

Zu diskutieren ist demzufolge etwa: Wie *gross* sollen jeweils diese qualifizierten *Minderheiten* des Volkes sein, die mit Volksinitiative oder Referendum das ganze Volk zum Entscheid aufrufen können? Sollen es auch parlamentarische Minderheiten, ja sogar parlamentarische Mehrheiten oder eine Minderheit von Kantonen sein?

Welche *Staatsakte*, also welche Entscheidungen des Parlamentes sollen dem Referendum unterstehen: Neben Gesetzen auch Verwaltungsakte und Ausgabenbeschlüsse, alle Staatsverträge oder nur ein nach bestimmten Kriterien eingegrenzter Teil davon?

Wo und wie sind die *völkerrechtlichen Schranken des Initiativrechts* zu ziehen, gerade in einer Zeit, in der die Schweiz alles daran setzen muss, dass sie auf internationaler Ebene ein berechenbarer und verlässlicher Vertragspartner und ein glaubwürdiges Glied in der Völkergemeinschaft bleibt oder wieder wird?

Damit verbunden ist die Frage, wer zuständig sein soll, die Einhaltung dieser und anderer Schranken des Initiativrechts zu überwachen, die Bundesversammlung oder das Bundesgericht?

### Zur Parlamentsreform

Im Rahmen der Parlamentsreform erscheint das Zweikammersystem zur Zeit weitgehend unangefochten. Indes wird immer wieder die Zusammensetzung des Ständerates in Frage gestellt, sei es, weil die pro Kanton entfallenden zwei Sitze (für Halbkantone ein Sitz) je nach Kantonsgrösse differenziert berechnet werden sollen (zwischen 1-3 Sitzen), sei es aber auch, indem die Meinung vertreten wird, die Kantone seien besser durch Mitglieder ihrer Regierung im „Stöckli“ vertreten.

Wichtiger scheinen mir hier aber andere *Grundprobleme* zu sein: Wie kann es dem Parlament gelingen, die wesentlichen politischen *Entscheidungen* in diesem Land *sach- und zeitgerecht zu fällen* und zu *legitimieren*, seinen Anteil an der Staatsleitung und der Aussenpolitik kompetent wahrzunehmen, seinen Wahl-, Steuerungs-, Evaluations- und Aufsichtsfunktionen gerecht zu werden? Kann dies erreicht werden unter den Bedingungen des unter der Milizideologie verdeckten Halbberufsparlamentes?

Letztlich kann der Grundfrage nicht ausgewichen werden, ob sich längerfristig die *Strukturen den Funktionen* oder umgekehrt die *Funktionen den Strukturen anpassen* sollen. Ob also die Funktionen im Entscheidungsprozess auf die Verhältnisse und Möglichkeiten des nebenamtlichen, bescheiden unterstützten und entschädigten Parlamentes zugeschnitten (und das heisst im Klartext: zurückgenommen) werden sollen – oder ob die Arbeitsbedingungen auf die Erfüllung der Funktionen der „obersten Gewalt des Bundes“ (Art. 91 BV) auszurichten sind. Und ob wir bereit sind, den Preis dafür zu bezahlen. So oder so ist letztlich das Verhältnis zum Bundesrat, sind also die *Beziehungen zwischen beiden Gewalten und Organen* angesprochen.

Im Rahmen der gegenwärtigen Aktualisierung der Bundesverfassung ist der *Reformansatz bedeutend bescheidener*, deswegen aber keineswegs bedeutungslos. Es geht etwa

- um das Abschneiden *alter Zöpfe* (z.B. sollen künftig Geistliche in den Nationalrat wählbar sein),
- um parlamentsinterne *Strukturanpassungen* (wie etwa die Stärkung der Ratspräsidien oder die Delegation von Aufgaben an parlamentarische Kommissionen zur abschliessenden Erledigung),
- um die Neuregelung und Klarstellung von Rechtsetzungskompetenzen und Rechtssetzungsformen (Gesetzesbegriff), sowie auch
- um eine verstärkte Mitwirkung des Parlamentes in der Aussenpolitik und um die Einführung eines neuen parlamentarischen Instrumentes, mit dem auf den stark angeschwollenen Zuständigkeitsbereich von Bundesrat und Bundesversammlung Einfluss genommen werden kann.

### Zur Regierungsreform

Dass der Bundesrat, nach vielen Jahren des Zögerns und auch der halbherzigen Reformbereitschaft, offenbar die Zeichen erkannt und Reformwillen bekundet hat, ist zu begrüssen. Wie ernst es ihm wirklich mit der Umgestaltung der Regierung ist, wird sich freilich erst später weisen.

Im Rahmen des kürzlich eröffneten Vernehmlassungsverfahrens über die *Staatsleitungsreform* hat er zwei Vorschläge zur Auswahl unterbreitet, die beide die Struktur des Bundesra-

tes betreffen. Ein erstes Modell sieht vor, namentlich das Präsidium des Bundesrates zu stärken. Dazu soll der neu auf zwei Jahre gewählte Bundespräsident mehr Leitungsbefugnisse erhalten und mit einem Präsidialdepartement unterstützt werden. Das Kollegium soll um ein oder maximal zwei Mitglieder erweitert werden können. Ein zweites Modell besteht aus einer zweistufigen Regierung, wobei ein fünfköpfiger Bundesrat die strategische Ebene bilden würde. Die diesem unterstellten Minister hätten innerhalb der Departemente, - die im Grundsatz nach wie vor von den Bundesräten geleiteten würden - besonders geschaffene Verwaltungsabteilungen (Ministerien) für wichtige Aufgabengebiete zu führen. Sie müssten durch den Bundesrat gewählt, jedoch von der Bundesversammlung bestätigt werden.

Es ist hier nicht der Ort, abschliessend Stellung zu den beiden Modellen zu beziehen. Dass der Bundesrat allerdings zwei alternative Vorschläge ohne eigene Gewichtung vorlegt, lässt nicht auf einen ausgeprägten Führungsanspruch und Reformwillen schliessen. Dabei geht es doch um *seine* Reform!

Ziel der Regierungsreform muss jedenfalls sein, die *strategische* Führung auszubauen, die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung zu erhöhen und die Einheitlichkeit und Geschlossenheit des Regierungshandelns zu verbessern – und dies alles unter Wahrung von Integration, Akzeptanz und demokratischer Legitimation des Führungsorgans. Dabei stellen sich *zwei Grundfragen*, die miteinander verbunden sind:

Die erste Frage lautet: Wie halten wir es mit dem *Kollegialprinzip*? Wollen wir weiterhin, jedenfalls auf der strategischen Ebene, eine kollegiale Führung, oder sollten wir übergehen zu einem starken Präsidium mit politischer Führungsverantwortung? Beides können wir nicht haben. Das Kollegialprinzip erträgt keine starke Leitungsfunktion. Es erträgt auch keine beliebige Vergrösserung der Zahl der Mitglieder. Sieben scheint mir bereits die obere Limite zu sein – jedenfalls deuten die Erfahrungen in den Kantonen darauf hin. Fünf wäre wohl eine zweckdienlichere Grösse.

Die zweite Frage betrifft die eigenartige *Verknüpfung von Kollegial- und Departementalprinzip*. Sollen die Mitglieder der Regierung wie bisher gleichzeitig je ein Departement führen? Oder soll die strategische Kollegialebene von dieser Leitungsfunktion entbunden werden, um effektiv Zeit für das Regierungshandeln zu gewinnen?

Je nach Beantwortung dieser beiden Grundfragen kann die neue Regierung tendenziell eher in die *Breite* oder in die *Tiefe* entfaltet werden:

- „In die Breite“ würde bedeuten, dass das Führungsgremium vergrössert und die präsidiale Leitungsfunktion verstärkt wird. Jedes Mitglied des Bundesrates könnte weiterhin einem Departement vorstehen. Doch müssen wir dann m.E. das Kollegialprinzip herkömmlicher Prägung verlassen, wohl eine erhebliche Zunahme der Führungsmitglieder in Kauf nehmen und das Bundespräsidium nachhaltig verstärken. Dieses Modell käme einer Annähe-

rung an ein Kabinettsystem gleich, wie es in den parlamentarischen Demokratien üblich ist.

- Eine Regierungsreform „*in die Tiefe*“ führt zur zweistufigen Regierung, mit einer strategischen und einer operativen Führungsebene. Hier könnte auf der oberen Ebene das Kollegialprinzip beibehalten werden, doch würde eine echte Entlastung zu Gunsten der strategischen Führung verlangen, dass Kollegial- und Departementalprinzip voneinander getrennt und die Bundesratsmitglieder von der eigentlichen Departementsführung entbunden werden. Es wäre dann Aufgabe der Minister, ihre Ministerien nach den substantiellen Weisungen des Bundesrates zu führen. Der immer wieder vorgebrachte Einwand gegen dieses Modell, er mache Bundesräte ohne Departementsleitung zu „Wolkenschiebern“ ohne prägenden Einfluss, ist nicht stichhaltig. Es liegt am Führungsorgan selbst, an diesem fünfköpfigen „Ministerpräsidium“, zu bestimmen, was Strategie bedeutet und welche Aufgaben deshalb von ihm zu erfüllen sind und wie es seinen Leitungswillen bekunden und durchsetzen will. Oder hat man je dem amerikanischen Präsidenten vorgeworfen, er sei ein Wolkenschieber, weil er kein eigenes Ministerium führt?

\* \* \*

Das schweizerische politische System als solches steht zweifellos nicht zur Diskussion. Unsere Referendumsdemokratie mit ihren Beteiligungsrechten des Volkes, dem zweikammerigen Parlament und der kollegial geprägten, unabhängigen Regierung hat sich im Grundsatz zweifellos bewährt; sie gehört unverlierbar zur schweizerischen Identität. Trotzdem erscheinen alle Elemente und Institutionen als reformbedürftig: die Volksrechte, das Parlament und die Regierung. Zu lange haben wir diese Aufgabe vor uns hingeschoben. Zu wenig ernst haben wir die deutlichen Zeichen der Veränderung und der zunehmenden Überforderung nicht zur Kenntnis nehmen wollen. Auch hier gilt der Satz, dass wer in der Substanz erhalten will, Reformen realisieren muss. Unsere Demokratie jedenfalls hätte es verdient.