

## **Direkte Demokratie - Chancen für alle?**

Wolf Linder

Vortrag vom 9. November 2018 in München, Zentrum für angewandte Politikforschung

Die Frage, ob direkte Demokratie bessere „Chancen für alle“ eröffne, ist in unserer Zeit von besonderer Relevanz. Denn viele Bürgerinnen und Bürger fühlen sich in der Repräsentation durch das Parlament kaum mehr vertreten. Der zunehmende Populismus in vielen europäischen Demokratien ist ein deutliches Zeichen dafür, dass die Unzufriedenheit über die Volksparteien, politische Eliten und deren Machtausübung im parlamentarischen System zugenommen hat. Viele glauben, direkte Demokratie vermöchte Unzufriedenheit und Populismus in bessere Bahnen zu lenken. Aber: Eröffnet die direkte Demokratie tatsächlich Chancen für alle? Wie weit dies möglich ist, diskutiere ich im folgenden am Beispiel der Schweiz, die seit der Gründung des Bundesstaats 1848 eine lange Erfahrungen mit den Volksrechten ausweist.

Im ersten Teil meines Vortrags will ich kurz auf die Institutionen direkter Demokratie eingehen und auch auf ihre längerfristigen Auswirkungen hinweisen. Im zweiten Teil möchte ich auf die präzise Fragestellung des Veranstalters eingehen: Wie weit dient direkte Demokratie, so wie wir sie in der Schweiz kennen, tatsächlich „allen“? Ich werde versuchen, anhand von sieben Topoi Antworten zu finden.

### ***Die schweizerischen Institutionen: Referendum und Initiative***

Zunächst das Wichtigste: *Die direkte Demokratie ersetzt die parlamentarische Demokratie nicht, sondern ergänzt sie.* Diese Ergänzung ist zwar überaus wichtig; sie belässt aber die grundsätzliche Gewaltentrennung zwischen dem Parlament als rechtsetzende, der Regierung als ausführende und den Gerichten als rechtsüberprüfende Verfassungsgewalten.

Ergänzend ist die direkte Demokratie auf eidgenössischer Ebene in dreifacher Hinsicht:

- Die Stimmbürgerschaft hat das letzte Wort bei allen Änderungen der Verfassung und bei der Genehmigung grundlegender Staatsverträge. Sie müssen dem Stimmvolk zur Genehmigung vorgelegt werden und bedürfen darüber hinaus der Mehrheit der Kantone, um angenommen zu werden (obligatorisches Referendum);

- Die Gegner eines neuen oder geänderten Gesetzes können mit einer Unterschriften-Sammlung Widerspruch gegen den Parlamentsbeschluss einlegen. Erreichen sie das Quorum (50'000 Unterschriften innert 100 Tagen), so tritt das Gesetz nur dann in Kraft, wenn es in der anschliessenden Volksabstimmung die Mehrheit der Stimmenden erhält (fakultatives Referendum);

- 100'000 Stimmbürger können eine Verfassungsänderung anregen. Kommt diese zustande, haben Regierung und Parlament dazu eine Empfehlung abzugeben und das Begehren der Volksabstimmung zu unterbreiten. Die Verfassungsänderung gilt als angenommen, wenn sie die Mehrheit von Volk und Ständen erhält. (Volksinitiative).

Es sind also im wesentlichen zwei Instrumente, welche die Letztentscheidung der Stimmbürgerschaft ermöglichen, nämlich das *Referendum* und die *Volksinitiative*. Dazu Folgendes:

- Fakultatives Referendum und Volksinitiative werden von den Stimmbürgern ausgelöst, das obligatorische Referendum ist von der Verfassung vorgeschrieben. Es sind also weder die Regierung noch das Parlament, die eine Volksabstimmung auslösen können. Das ist ein grundlegender Unterschied zum Plebiszit, wie es etwa Frankreich kennt; Denn ganz anders als Referendum und Initiative dient das Plebiszit der Bestätigung und stärkeren Legitimation der Regierungspolitik.

- Das Ergebnis des Volksentscheids ist rechtsverbindlich.

- Referendum und Volksinitiative kennt die Schweiz auf allen Stufen des föderalistischen Systems, also bei Bund Kantonen und Gemeinden. Dies im Unterschied etwa zu den USA, die keine Volksrechte auf Bundesebene kennen.

- Die Volksinitiative ist auf Bundesebene auf den Vorschlag von Verfassungsänderungen begrenzt. Der Sinn wäre, dass sie nur für wichtigste Grundsatzentscheide offen steht. In der Praxis bleibt aber der Volksinitiative – mit Ausnahme einer offensichtlichen Verfassungswidrigkeit - praktisch kein Gegenstand verschlossen.

## ***Hauptwirkungen***

Im 19. Jahrhundert entstanden die Volksrechte durch die Opposition, etwa der Bauern und Handwerker gegen die städtischen Eliten, oder der Arbeiter gegen die bürgerlichen Kantonsparlamente. Dieser Charakter als Oppositionsrecht prägt Referendum und Initiative bis zum heutigen Tag. Sie führen erstens zu einer *Machtbegrenzung des Parlaments*, indem die Stimmbürgerschaft mit dem Referendum ihre Zustimmung verweigert. Und sie durchkreuzen die Agenda parlamentarischer Politik, indem die Volksinitiative Themen und Probleme aufgreifen kann, die keine parlamentarische Mehrheit erreichen oder vom Parlament gar verdrängt oder vergessen werden.

Die Volksrechte führen, zweitens, zu einer *stärkeren Übereinstimmung der parlamentarischer Politik mit den Präferenzen der Mehrheit der Aktivbürgerschaft*. Das gilt in jedem im Fall für Verfassungsänderungen, bei denen Regierung und Parlament die Grenzen der Zumutbarkeit für die Mehrheit der Stimmbürger und der Kantone einschätzen müssen, um in der obligatorischen Volksabstimmung Erfolg zu haben. Dasselbe gilt auch für die Gesetzgebung. Zwar wird nur gegen etwa sieben Prozent der neuen Gesetze das Referendum ergriffen, und etwa die Hälfte davon scheitern in der Volksabstimmung. Aber weil das Parlament nicht zum voraus weiss, gegen welche seiner Vorlagen von welcher Seite ein Referendum ergriffen wird, muss es die mutmasslichen Mehrheitsinteressen in jedem Fall zu antizipieren. Das zwingt zur Verständigung über Konflikte, und das Resultat sind politische Kompromisse, die kein starkes Gruppeninteresse verletzen. Wirkungen entfaltet das Referendum also auch dann, wenn es zu keiner Volksabstimmung kommt.

Drittens geniessen *Volksentscheide eine hohe politische Legitimation*. Wer in der Abstimmung gewinnt, fühlt sich gut: „Das haben wir selbst entschieden“. Anhänger der politische unterlegenen Minderheit sagen typischerweise: „Ich war gegen die Vorlage, aber ich akzeptiere und respektiere den Entscheid der Volksmehrheit auch wenn er mir falsch erscheint.“ Direkte Demokratie hilft also, politische Konflikte in Grenzen zu halten und das Vertrauen in die Institutionen zu fördern.

Führt aber direkte Demokratie, viertens, nicht zur *Innovationsschwäche des politischen Systems*? Als prominente Beispiele für diese Meinung stehen das Frauenstimmrecht, das die Schweiz erst 1971 eingeführt hat, oder der Beitritt zur UNO, den die Schweiz erst 2002 vollzogen hat. Das zeigt uns, dass die politische Eliten dem gesellschaftlichen

Wandel nicht allzu weit vorseilen können. In einigen Bereichen ist direkte Demokratie also ein „konservatives“ System, das Geduld erfordert und die Risikoaversion der Stimmbürgerschaft in Rechnung zu stellen hat.

Als fünftes lässt sich sagen, dass das Referendum, zusammen mit dem Föderalismus, bis heute zu einem *bescheidenen, aber effektiven Staat* geführt haben. Internationale Statistiken zeigen: Im Vergleich zum hohen Niveau öffentlicher Leistungen bezahlen Herr und Frau Schweizer eher bescheidene Steuern. Zwar sind Stimmbürger durchaus für höhere Steuern zu haben, wenn die Behörden glaubhaft zeigen, dass es sein muss. Da jedoch über Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern gesondert abgestimmt wird und die Gemeinden und Kantone eine hohe Finanzautonomie geniessen, hat das Referendum eine disziplinierende Wirkung auf die Einnahmen und auf die Verwendung öffentlicher Mittel.

Die Enteignung der Besitzenden durch die Masse der Besitzlosen erschallt seit der Antike als Warnruf gegen zuviel Demokratie oder gegen die Demokratie überhaupt. Die Erfahrung der Schweiz widerlegt ihn. Zur Enttäuschung der Linken zeigte sich schon Ende des 19. Jahrhunderts, dass Volksinitiative und Referendum keine soziale Revolution hervorbrachten. Bis in die jüngste Zeit liegen die schweizerischen Sozialausgaben im internationalen Durchschnitt. Direkte Demokratie eröffnet also, *sechstens, keine besonderen Chancen für die Sozialpolitik oder für die Minderung wirtschaftlich-sozialer Ungleichheit.*

Als wichtigste, längerfristige Wirkung der Volksrechte ist siebtens die institutionelle Entwicklung des Politiksystems von der Mehrheits- hin zur Konkordanzdemokratie zu nennen. Die Regierungs- und Parlamentspolitik von Bund, Kantone und Gemeinden ist durchwegs von Verständigungslösungen in übergrossen Koalitionen geprägt. Im Gegensatz zu andern Ländern, in denen eine solche Machtteilung zwischen den politischen Parteien durch ergebnisoffene Koalitionsverhandlungen wie etwa in den Niederlanden erfolgt, unterliegt schweizerische Politik einem Konkordanzzwang: Um das Risiko von Niederlagen in Volksabstimmungen zu begrenzen, ist die Beteiligung aller referendumsfähigen Parteien in der Regierung und ihre Einbindung in den parlamentarischen Kompromiss eine notwendige Bedingung. Vom Referendum geht also ein *institutioneller Zwang zur Konkordanz* aus.

## **Chancen für Alle? Eine Annäherung in sieben Topoi**

Die Frage, ob und wie weit die Volksrechte als Chance für alle Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu gelten haben, berührt unterschiedliche Dimensionen. Ich benenne sie als „topoi“, also als wichtige Orte der Beobachtung und Interpretation.

### *1. Die Mittelschichts - Demokratie*

Die demokratische Verfassung gewährt jedem Staatsbürger und jeder Staatsbürgerin das gleiche und freie Stimmrecht. Dieses formelle Recht wird jedoch nicht von allen und nicht von allen sozialen Schichten in gleicher Weise genutzt, wie empirische Befunde zur Partizipation eindrücklich zeigen.

Zunächst nehmen in der Schweiz durchschnittlich etwa 45 Prozent der Stimmbürgerschaft an einem Urnengang teil. Das scheint auf ersten Blick wenig. Aber: Nur ein Fünftel aller Stimmbürger sind konsequente „Abstinenten“; vier Fünftel dagegen bezeichnen sich als gelegentlich Stimmende. Stellt man in Rechnung, dass jährlich neben der Teilnahme an den Wahlen zwischen 30 und 40 Vorlagen von Bund, Kantonen und Gemeinden zu entscheiden sind, so nimmt eine Stimmbürgerin durchschnittlich doch an beinahe 15-20 Urnenentscheiden teil.

Dieses einigermaßen erstaunliche Bild aktiver Teilnahme wird allerdings durch zwei Tatsachen beeinträchtigt. Erstens ist die Partizipation in den letzten Jahrzehnten trotz eines stark gestiegenen Bildungsniveaus der Gesamtbevölkerung nicht höher geworden. Zweitens bleiben die unteren Bildungs- und Einkommenschichten an der Urne deutlich schwächer vertreten. Lange sind Politologen der naheliegenden Vermutung gefolgt, die stärkere Beteiligung der Mittel- und Oberschichten benachteilige im Resultat die Interessen der Unterschicht. Eine Untersuchung von Georg Lutz zum Fall der Schweiz kommt indessen zum Schluss, dass die Hypothese eines „working class-bias“ nicht eindeutig zutrifft. In einzelnen Fällen mag sie stimmen, in anderen jedoch wirkt sich die höhere Beteiligung oberer Einkommens- und Bildungsschichten sogar zugunsten der Unterschichten aus. Die Gründe für diesen unerwarteten Befund mögen vielschichtig sein (grössere Offenheit gut Gebildeter, höhere Risikoaversion in der Unterschicht etc.) und sind noch wenig untersucht.

Eines jedoch steht fest und im Einklang mit Befunden in anderen Ländern: Je komplizierter die Verfahren der Partizipation und je komplexer ihr

Entscheidungsgegenstand, um so geringer ist die Chance einer partizipativen Demokratie für alle.

Da Wahlen in der Regel einfacher sind als der Urnenentscheid über Sachfragen, muss die Abstimmungsemokratie mit dem Einwand zurecht kommen, dass sie sich mit grösserer sozialer Ungleichheit der Beteiligung verbindet als die Wahldemokratie.

## *2. Verstehen StimmbürgerInnen, worüber sie abstimmen?*

Der häufigste Einwand gegen die direkte Demokratie lautet, die Stimmbürger hätten zu wenig Ahnung von dem, was sie entscheiden. Ganz unabhängig von ungunstigen Erfahrungen mit Volksabstimmungen, die Deutschland und Oesterreich machen mussten, finden sich die Ängste über ein emotional unberechenbares Volk seit je - von James Madison, einem konservativen Verfassungsvater der USA bis hinein in die neuere Fachliteratur. So meinte der italienische Politologe Sartori, dass in modernen Gesellschaften „eine Referendumsdemokratie rasch und katastrophal an den Klippen kognitiver Unfähigkeit scheitern würde“.

Auf dieses Scheitern warten wir in der Schweiz allerdings seit gut 125 Jahren vergeblich, und das Land hat sich inzwischen trotz Volksinitiative und Referendum von einer eher bäuerlich-ländlichen Gesellschaft zu einer komplexen, international verflochtenen Dienstleistungsgesellschaft gemausert.

Nun ist es freilich eine Tatsache, dass ein Teil der Stimmbürgerschaft sich von den Fragen eines Referendums oder einer Volksinitiative generell überfordert fühlt. Sie bleiben – im Sinne einer Selbstzensur – der Urne meist fern.

Das ist wohl unvermeidbar. Kommt hinzu, dass nur ein Teil der Abstimmungsvorlagen „einfache“ Fragen betrifft, welche Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus eigener, lebensweltlicher Erfahrung und Sachkompetenz zu entscheiden vermögen.

Wie aber geht die Stimmbürgerschaft mit „komplexen“ Fragen um, die nicht aus eigener Lebenserfahrung entscheidbar sind und die sogar von Fachleuten kontrovers beurteilt werden? Hier kommt den Medien eine wichtige Rolle zu: Radio, Fernsehen und Presse setzen sich mit erheblichem Aufwand und zumeist unabhängig für die sachliche Aufklärung im Abstimmungskampf ein. Wirksam sind aber vor allem „cues“ –

vereinfachende Empfehlungen und Schlagworte von Parteien, Verbänden, Regierung und Einzelpolitikern – nach denen die Stimmbürger für ein Abstimmungs-Ja oder -Nein gewonnen werden. Also bloss „Schlagwort-Demokratie“? Nein, sagt Hanspeter Kriesi in einer gross angelegten Untersuchung, denn die Stimmbürgerinnen beachten, woher die Botschaft kommt: Sie unterscheiden nämlich sehr wohl zwischen Botschaftern, die ihnen vertrauenswürdig vorkommen, und solchen, denen sie in der Sache wenig trauen.

Fehlendes Wissen wird also durch Vertrauen ersetzt. Dieser Vorgang spielt nicht nur in Volksabstimmungen: Von zehn Dossiers kennt ein Parlamentarier oft nur eines à fonds; in den übrigen hält er sich an die Kollegin, der er in der Sache vertraut. Gleiches gilt in der technischen Welt: Niemand weiss, wie ein Kernkraftwerk genau funktioniert. Aber es funktioniert, weil jeder Spezialist darauf vertraut, dass der andere Spezialist seine Sache ebenso gut macht wie er selbst.

Eigenes Wissen durch Vertrauen zu ersetzen gilt also im Alltag als völlig rationale Entscheidungsfindung eines Kollektivs. Sie lässt auch direkte Demokratie funktionieren und führt zu Entscheidungen, die rational begründbar sind. Das grösste Vertrauen in Volksabstimmungen genossen bisher nicht Wirtschaftsverbände, sondern die politischen Parteien. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger halten sich also am ehesten an die Empfehlung jener Partei, der sie in der einzelnen Sachfrage nahestehen. Parteien tragen daher eine besondere Verantwortung dafür, dass direktdemokratische Entscheide nicht unvernünftig werden.

### *3. Die verkaufte Demokratie*

Das Ergebnis von Abstimmungen kann die Geschäftsaussichten grosser Unternehmen oder ganzer Industriezweige manchmal erheblich beeinflussen. Für diese lohnt es sich daher, in den Abstimmungskampf zu investieren. Wenn die Gegenseite nicht ähnlich finanzstark ist, unterscheiden sich Abstimmungsbudgets im Einzelfall bis zum Faktor 30 oder mehr. Trotzdem: Abstimmungen sind nicht generell käuflich. Aber einseitige Propaganda kann bei knapp erwartetem Ausgang des Ergebnisses den Ausschlag geben.

So bedenklich dieser Sachverhalt ist, weil er die Verfassungsgarantie freier Meinungsbildung beeinträchtigt, so gibt es indirekte und kaum bemerkte Wege der Beeinflussung der Stimmbürgerschaft, die ich für weit problematischer halte.

Dazu gehört die Beeinflussung öffentlicher Meinung für politische Zwecke durch langfristige Public Relations in der Hand grosser Unternehmen oder Berufsguppen. Sie begann nach einem Bankenskandal 1977, in dessen Folge die Sozialdemokratische Partei mit einer Volksinitiative die Aufhebung des Bankkundengeheimnisses verlangte. Daraufhin fuhren die Banken eine jahrelange Public Relations Kampagne. Ihre ganzseitigen Anzeigen sprachen die Volksinitiative kaum je an, stellten aber die Dienste der Banken für die Sparer und für das Wohl der Volkswirtschaft in den Vordergrund. Sie korrigierten damit den Imageschaden des Skandals durch ein vorteilhaftes Bild der Branche: Aus den „bösen“ Banken waren „gute“ geworden. Die Volksinitiative zur Aufhebung des Bankkundengeheimnisses kam 1984 zur Abstimmung und wurde verworfen. Die Banken brauchten nicht mehr selbst in die Abstimmungskampagne einzugreifen, wohl im Wissen, dass sie den Kampf gegen die Volksinitiative mit ihrer Public Relations Kampagne bereits vorher gewonnen hatten.

Zu problematischen Entwicklungen für die direkte Demokratie tragen im weiteren auch die Medien bei. Die Medienkonzentration lässt nicht nur die einstige Vielfalt der Zeitungen, sondern auch deren Meinungsvielfalt verschwinden. Heute bedienen wenige, zentralisierte Redaktionen die Leserschaft fast nur noch mit jenen ausgewählten Fakten und Interpretationen des Weltgeschehens, die ihnen der globalisierte „Mainstream“ liefert. Im neuen Kalten Krieg kommen wiederum die alten Asymmetrien zum Zug. So wird über gleichartige Ereignisse- beispielsweise der Einfluss fremder Mächte auf die Wahlen eines Landes- höchst ungleich berichtet: Seitenlang wurden amerikanische Berichte über den möglichen Einfluss Putins auf die Wahl Trumps übernommen, während die millionenschwere US-Kampagne für die seinerzeitige Wahl des russischen Präsidenten Jelzin kaum eine Erinnerung oder gar einen Vergleich wert war.

Auch die direkte Demokratie entgeht der politischen Konditionierung der öffentlichen Meinung durch starke, oft mit dem Staat verbandelte Kapitalinteressen nicht.

#### *4. Die Mausclick – Demokratie*

Die digitale Revolution bringt fundamentale Veränderungen auch in den Politikbetrieb. Politische Parteien und Politikerinnen informieren und mobilisieren ihre Wählerschaft über Websites im Internet, Social Media und Smartphones. Elektronische Plattformen



offerieren Wahlhilfe durch die politischen Profile der Wahlkandidatinnen. „Big data“ wird genutzt für personalisierte Wahlpropaganda. In der Schweiz möchten e-Begeisterte die Abstimmung im Wahllokal oder per Brief durch ein elektronisches System des „e-voting“ aufmischen.

Den grössten politischen Einfluss „für alle“ erwarten viele vom Vormarsch der Social Media wie Facebook und Twitter. Was dabei tatsächlich passiert, ist noch wenig untersucht. Die kulturpessimistische Vermutung, dass Social Media vor allem zu Echokammern Gleichgesinnter und zum Entstehen neuer Stammesgesellschaften auch in der Politik beitragen könnte, wird allerdings unterstützt durch ein Experiment in den USA. Darin erklärten sich je 500 republikanische und demokratische Wählerinnen bereit, während eines Monats die „posts“ ihrer politischen Gegner zu lesen. Die Forschergruppe um Christopher Bail erwartete, dass sich daraus ein ernsthaftes Bemühen zum Verständnis des gegnerischen Standpunkt ergebe. Weit gefehlt! Beide Gruppen versteiften sich auf ihre eigenen Ansichten; die Polarisierung zwischen den Lagern nahm zu. Den Social Media in der heutigen Form fehlt also eine entscheidende Qualität: Anders als der persönliche Diskurs fördern sie nicht das Hinhören und die Verständnisbereitschaft für gegnerische Argumente, sondern verhindern sie eher und verstärken die Polarisierung hin zu verfeindeten Lagern.

Das ist keine gute Nachricht. Denn die Internet-Revolution verspricht uns nach wie vor die leichtere Zugänglichkeit und Beteiligung an der Demokratie „für alle“. Dem steht allerdings der Verlust diskursiver Auseinandersetzung in den Social Media gegenüber ein substanzieller Verlust, mit dem auch eine „digitalisierte“ direkte Demokratie rechnen muss.

### *5. Die Post-Demokratie*

Mit seiner Publikation „Postdemokratie“ hat der Brite Colin Crouch vor zehn Jahren eine anhaltende Diskussion ausgelöst. Seine Grundthese lautet: Die formellen Institutionen der Demokratie funktionieren noch, sind aber ihrer Substanz entleert. Mit der neoliberalen Globalisierung verstärkte sich der politische Einfluss internationaler Unternehmen auf die Politik. Wahlen und Parteienwettbewerbs verkämen zu einem aufwändigen und privat gesponserten Schaulaufen. Die soziale Ungleichheit nehme zu,

während die Gewerkschaften geschwächt und die Mittelschicht ohne gemeinsames Programm blieben. Die Privatisierung öffentlicher Dienste führe nicht zu deren höherer Qualität; statt dessen flössen Gewinne, wie etwa bei der Wasserversorgung, in die Taschen von Konzernen und Aktionären ohne lokale Verantwortung. Von den politischen Basis-Aktivitäten fänden vor allem negativer Aktivismus und empörtes Moralisieren medialen Widerhall.

Die neuen Tendenzen zur autoritären Demokratie konnte Crouch noch nicht voraussehen. Aber von ganz anderer Seite belehrt uns der Wahrnehmungs- und Kognitionsforscher Rainer Mausfeld, warum in der zunehmend neoliberal geprägten Gesellschaft und ihrer „Elitendemokratie“ echte politische Alternativen, dauerhaft organisierte politische Opposition und Widerstand verschwänden. Sein Buch trägt als Titel denn auch die Frage: „Warum schweigen die Lämmer?“

Solche Wortmeldungen in der Tradition kritischer Theorie bergen wie immer Einsichten, über die nachzudenken sich lohnt. Dass unter den realen Bedingungen der Referendums- und Initiativ-Demokratie weder die Eliten allmächtig noch die Stimmbürgerinnen allesamt zu tadellosen Mitgliedern der Schafsherde geworden sind, möchte ich in den nächsten Abschnitten aufzeigen.

### *6. Verführte Demokratie?*

Das Wort „Populismus“ wird heute inflationär als Bezeichnung oder gar Ursache für fast alle unliebsamen politischen Erscheinungen in Anspruch genommen. Gegen diesen Trend hilft eine einigermaßen plausible Umschreibung dessen, was populistische Bewegungen seit je auszeichnet. Sie

- denunzieren herrschende politische Repräsentanten als falsche oder unmoralische Eliten, streben aber selbst die politische Entscheidungsvormacht an;

- gehen von einem Elite-Basis-Modell der Politik aus, in welchem ihre Führerschaft ein imperatives Mandat in Anspruch nimmt, den „Volkswillen“ durchzusetzen;

- sind dann antipluralistisch, wenn sie in Anspruch nehmen, den einzig wahren Willen des Gesamtvolks zu vertreten, oder wenn sie die Checks- und Balances der Verfassung nicht anerkennen oder gar aushöhlen.

Diese Merkmale treffen nicht auf sämtliche Bewegungen in gleichem Masse zu. Nicht alle von ihnen können als antidemokratisch oder antipluralistisch bezeichnet werden. Ferner gibt es – auch über die Rhetorik hinaus- nicht nur rechte, sondern auch linke populistische Bewegungen. Was aber zumeist vergessen wird:

- Populismus ist eine Sammlung gesellschaftlicher Verlierer. In den USA, der ersten Bewegung, die sich selbst so nannte, waren es zu Ende des 19. Jahrhunderts die Bauern, 50 Jahre später in Peron's Argentinien die untere Mittelschichten, und heute sind es in vielen Ländern die Verlierer der Globalisierung.

Populismus hat auch in der Schweiz Erfolg. Die national-konservative Schweizerische Volkspartei SVP avancierte in den letzten 20 Jahren zur grössten Partei, erzielte viele ihrer Erfolge durch kompromisslose Politik gegen die EU-Integration und die Einwanderung. Sie beförderte nicht nur rhetorisch die politische Polarisierung des Landes und erzielte Erfolge mit Volkinitiativen, deren Verfassungsmässigkeit umstritten war. Das gilt nicht zuletzt für die von Volk und Ständen angenommene „Masseneinwanderungs-Initiative“ der SVP. Sie verlangte Begrenzungen der Einwanderung und eine Neuverhandlung der vertraglichen Personenfreizügigkeit mit der EU, was in Brüssel auf taube Ohren stiess. Da die Mehrheit des Parlaments einen Bruch mit der EU ablehnte, wurde die Volksinitiative eher nicht als wortgetreu umgesetzt.

Eine Volksinitiative, die nicht umgesetzt wird, war für die SVP selbstverständlich eine Steilvorlage für die Vorbereitung weiterer Initiativen. In den anderen Parteien lag der Vorwurf des Populismus auf der Hand, und es wurden Stimmen laut, die eine Zählung der Volksinitiative verlangten: Um die Gefahr populistischer Volksbegehren zu bannen, sollte das Bundesgericht die Vereinbarkeit von Initiativen mit der Verfassung und mit dem internationalen Vertragsrecht prüfen können.

Die Angst vor dem Populismus verwechselt allerdings wie so oft Ursache und Wirkung. Am Beispiel der Masseneinwanderungsinitiative: Das Thema der Einwanderung ist in der Schweiz seit langem heftig umstritten, denn das Land weist, bezogen auf die

Bevölkerung, eine prozentual stärkere Zuwanderung als fast alle europäischen Länder oder gar klassische Einwanderungsländer wie Kanada aus. Heute leben über 20 Prozent der Einwohner mit ausländischem Pass und unterschiedlichster Herkunft in der Schweiz. Angesichts der zahlreichen wirtschaftlichen und sozialen Probleme war die Begrenzung der Einwanderung schon mehrmals Gegenstand von Volksinitiativen und heftigen Abstimmungskämpfen. Selbstverständlich hat die SVP auch bei der neuesten Initiative die unterschwellige Stimmung gegen „zuviel Einwanderung“ geschürt und genutzt. Aber niemand kann behaupten, die starke Einwanderung der letzten 30 Jahre sei vorteilhaft und von Gutem „für alle“ gewesen, wie das die Regierung und die übrigen Parteien konstant behaupten. Die echte Befürchtung kann nicht darin liegen, dass blosser fremdenfeindlicher Populismus den Erfolg der Initiative ermöglicht habe. Befürchten muss man eher, dass die Mehrheit von Regierung und Parlament die zahlreichen wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Einwanderungs-Verlierer während langen Jahren zu wenig beachtet haben, und dass es nochmals einer Volksinitiative bedurfte, um das Parlament mit dem Thema zu konfrontieren. Genau darin liegt aber, institutionell betrachtet, der Sinn von Volksbegehren.

Populismus als vordergründige Ursache erklärt wenig. Denn er entsteht nicht aus dem Nichts, sondern sammelt die übergangenen gesellschaftlichen Verlierer, die „Abgehängten“ und Übersehenen mit ihren Interessen und Befindlichkeiten. Davon gibt es in der neo-liberalen Politik der Globalisierung wohl bedeutend mehr, als ihre Anhänger von Rechts bis Links glauben.

### *7. Demokratie der Lämmer oder der Ziegen?*

Die Globalisierung entwertet die nationale Verfassungsdemokratie insoweit, als Parlamente einen Teil ihrer Entscheidungsbefugnisse an übernationale Akteure abtreten. Das führt intern zur Stärkung der Exekutiven und der (Handels-)Diplomatie, sowie zu grösserem Einfluss der internationalen Gerichtsbarkeit und von internationalen Unternehmen. Für den Prozess der Europäisierung hat der deutsche Politologe Fritz Scharpf in einer luziden Analyse die These aufgestellt: Es werde kein soziales Europa geben, weil die in den Verfassungsrang gehobenen vier Grundfreiheiten vom EuGH nur asymmetrisch ausgelegt werden könnten im Sinne weiterer Liberalisierung. Damit würden demokratisch bestimmte, sozialpolitische Eigenheiten

der EU-Länder auf ein tieferes Niveau in einer einheitlichen liberalisierten Wirtschaftsordnung heruntergefahren.

Hier tut sich also ein enormes Spannungsfeld zwischen Demokratie und Globalisierung auf. Der amerikanische Ökonom Dani Rodrick hat es als „Trilemma“ formuliert: Alle wollen einen starken Nationalstaat, starke Demokratie, und starke Globalisierung – doch alle drei sind nicht gleichzeitig zu haben.

Viele Regierungen, parlamentarische Mehrheiten und die meisten Parlamentarier verschweigen dieses Trilemma. Das perpetuiert die Illusion der Lämmer: Die Globalisierung wird zu einem quasi-naturgesetzlichen Prozess ohne Alternativen.

Das gilt auch für die Mehrheit der schweizerischen Politiker. Aber die Stimmbürgerschaft hat 1992 den Beitritt der Schweiz zum EWR abgelehnt und will keine Erweiterung ihrer Beziehungen über bilaterale Verträge mit der EU hinaus. Im Rodrik'schen Trilemma sind der Stimmbürgerschaft die nationale Autonomie und die Direktdemokratie wichtiger als die Globalisierung.

Viele betrachten darum die Schweizer Stimmbürgerschaft als eine störrische Ziege, die sich der vollen Europäisierung verweigert. Diese Haltung ist allerdings riskant. Der bilaterale Vertragsweg mit der EU kann in die Sackgasse oder in die „kalte“ Europäisierung ohne Mitsprache führen. Mit der Weigerung zum Beitritt bleibt nur noch der „Alleingang“, wie ihn derzeit Grossbritannien gehen will. Dieser Weg wäre für die Schweiz freilich schwieriger.

Globalisierungsprozesse sind geprägt von grossen Demokratiedefiziten. Auch die EU steht trotz vieler Bemühungen im Verdacht, dass ihre demokratische Legitimation geringer wird. Der Schweiz, dieser störrischen Geiss, ist deshalb Eines zugute zu halten: Ihre Bürgerinnen und Bürger verlangen bislang mit dem Referendum und der Volksinitiative unbeirrt die volle demokratische Mitwirkung in den Prozessen der Globalisierung und Europäisierung. Dies in einer Zeit, in der immer zweifelhafter wird, ob der neoliberale Mainstream sich als „Politik für alle“ zu legitimieren vermag. Demokratie also als Machtbegrenzung neo-liberaler Globalisierung: Illusion oder Chance für alle? Eine wichtige Frage, vielleicht nicht nur für die Schweiz.

*Literaturhinweise*

- Bail, Christopher, et al. (2018). Exposure to opposing views can increase political polarization: Evidence from a large-scale field experiment on social media. Duke University, Durham.
- Crouch, Colin (2008). Postdemokratie. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Kriesi, Hanspeter (2005). Direct Democratic Choice: The Swiss Experience, Lanham.
- Linder, Wolf (2017). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Haupt, Bern.
- Lutz, Georg (2004). Participation, Information and Democracy. Dissertation. Bern, Institut für Politikwissenschaft.
- Mausfeld, Rainer (2018): Warum schweigen die Lämmer? Westend.
- Rodrik, Dani (2011). Das Globalisierungs-Paradox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft. C. H. Beck, München.
- Sartori, Giovanni (1992). Demokratietheorie. Stuttgart.
- Scharpf, Fritz (2009). Weshalb die EU nicht zur sozialen Marktwirtschaft werden kann, in: Zeitschrift für Staats und Europawissenschaften, 7 (3-4), Nomos.

## Adresse des Autors

Prof. em. Dr. Wolf Linder,  
Universität Bern  
[wolf.linder@ipw.unibe.ch](mailto:wolf.linder@ipw.unibe.ch)  
[www.wolf-linder.ch](http://www.wolf-linder.ch)